

# **Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa**

Tampereen yliopisto  
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta  
Julkisoikeuden laitos  
Pro gradu –tutkielma  
Joulukuu 2003  
Jouni Koskela

Tampereen yliopisto

Julkisoikeuden laitos

KOSKELA, JOUNI: Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa

Pro gradu –tutkielma, 91 s., 10 liitesivua

Julkisoikeus

Joulukuu 2003

---

Tuon tutkielmassani kansanvallan toteutumisesta maakuntahallinnossa esille tosiasioita ja ongelmakohtia, joiden tutkimisen ja selventämisen avulla olen pyrkinyt esittämään ratkaisumalleja ongelmiin. Keskeisellä sijalla on lainsäädännön vaikutusten arviointi. Tuon esille suomalaisen alue- ja paikallishallinnon rakenteen. Laajemmin olen selvittänyt, mitä tarkoittaa maakuntahallinto, joka meillä on alueiden kehittämistä, ja miten se toteutuu. Maakuntahallintoon sijoittuvat keskeiset toiminnot kuuluvat maakunnallisille liitoille, jotka ovat kuntayhtymiä.

Kansanvallan periaatteet ja perusteet Suomessa ovat selvät ja vakiintuneet. Tutkimukseni peruskysymys liittyy ongelman aseteluun siinä, miten kansanvaltaisuus toteutuu maakunnallisten liittojen maakuntavaltuustojen valinnassa. Niiden kokoonpanon ja valintatavan perusteet määrittelee kuntalain 86a §. Nykyisin kansanvaltaisuus maakuntavaltuustoissa toteutuu välillisesti kunnallisvaalien tuloksen perusteella.

Esitän tutkielmassani tosiasioiden ja ongelmakohtien lisäksi ratkaisumalleja. Tutkielmani on hyvin käytännönläheinen ja kokemusperäinen, koska olen itse työssäni ollut mukana ”kokoamassa” maakuntavaltuustoa. Tutkielmaani liittyy empiirinen osa. Tein kirjallisen kyselyn kansanvaltaisuuden toteutumisesta ja tulevasta Kainuun maakuntahallintokokeilusta Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutetuille ja kunnan- ja kaupunginjohtajille.

Päätelmissäni totean, että tunnistettavaa ja kiistatonta maakunnan tahtoa ei muodostu nykyisenlaisessa maakuntahallinnossa. Olen tehnyt oikeuspoliittisen kannanoton, joka jakaantuu kahteen osaan: hallinnon nykytilan mukaiseen ja maakuntahallinnon kehittämisen ja kansalaisten osallistumisen lisäämisen mukaiseen loppupäätelmään. Nykyisenlaisen maakuntahallinnon jatkuessa esitän pieniä käytännön muutoksia kuntalain 86a §:ään. Kehittämisen vaihtoehdossa esitän, että maakuntahallinnosta on säädettävä oma lakinsa. Maakuntahallinnolle on annettava lisää toimivaltaa aluekehittämistehtävissä sekä sille on annettava palvelu- ja viranomaistehtäviä. Kansanvaltaisuutta pitää lisätä siten, että maakuntavaltuustot valitaan yleisillä ja suorilla maakuntavaaleilla.

<b>Sisällysluettelo</b> .....	I-II
<b>Lähteet</b> .....	III-VI
<b>Lyhenteet</b> .....	VII

**Sisällysluettelo:**

<b>1. Johdanto</b> .....	1
<b>2. Maakuntahallinto Suomessa</b> .....	3
2.1. Kunnallinen itsehallinto.....	3
2.1.1. Kunnat.....	3
2.1.2. Kuntayhtymät.....	7
2.2. Valtion aluehallinto.....	9
2.2.1. Lääninhallinto.....	9
2.2.2. Muu valtion aluehallinto.....	11
2.3. Itsehallinto kuntaa suuremmilla hallintoalueilla.....	12
2.3.1. Manner-Suomi.....	12
2.3.2. Ahvenanmaan itsehallinto.....	17
2.4. Maakuntien liittojen tehtävät ja toimivalta.....	20
<b>3. Maakuntahallinnon järjestämisen kansainvälisiä velvoitteita ja vertailua</b> .....	24
3.1. Euroopan unionin asettamia velvoitteita.....	24
3.1.1. Yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.....	24
3.1.2. Läheisyysperiaate. Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate.....	27
3.1.3. Maakunnallistamiseen liittyviä velvoitteita.....	28
3.2. Euroopan neuvoston hyväksymiä periaatteita.....	32
3.3. Maakuntahallinnon vertailua.....	35
3.3.1. Ruotsi.....	35
3.3.2. Itävalta.....	36
<b>4. Kansanvalta</b> .....	38
4.1. Suomalainen kansanvalta.....	38
4.1.1. Edustuksellinen demokratia ja vaalit.....	38
4.1.2. Suora kansanvalta ja muut kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet.....	42
4.1.3. Suomalainen kansanvalta kolmella eri tasolla.....	44
4.2. Kansanvalta kunnallisessa itsehallinnossa.....	45
4.3. Kansanvalta maakuntahallinnossa.....	49
4.3.1. Poliittisen ja alueellisen edustavuuden suhde.....	50

4.3.2.	Kuntalain 86a §:n mukainen määrittely.....	51
4.3.3.	Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR).....	56
4.3.4.	Arviointia maakuntatason kansanvallasta.....	58
<b>5.</b>	<b>Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa.....</b>	<b>59</b>
5.1.	Maakuntavaltuustot.....	59
5.1.1.	Maakuntavaltuustojen valintamenettely vaalikaudelle 2001-2004.....	59
5.1.2.	Maakuntavaltuutettujen valintamenettelyyn ja kansanvaltaisuuteen liittyvä kysely Pirkanmaalla ja Kainuussa.....	63
5.1.3.	Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille tehdyn kyselyn vastausten kokonaistulokset.....	65
5.1.4.	Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien yhtäläisyydet ja erot kansanvaltaisuuden toteutumisessa kyselyn perusteella.....	67
5.1.5.	Luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhtäläisyydet ja erot kansanvaltaisuuden toteutumisessa kyselyn perusteella.....	70
5.2.	Maakuntavaltuuston alaisten luottamushenkilöelinten valintamenettely.....	72
5.3.	Muut laajapohjaiset kuntayhtymät.....	72
5.4.	Kainuun maakuntahallintokokeilu 2004-2012.....	74
5.4.1.	Maakuntahallintokokeilun valmistelu ja toteuttaminen.....	74
5.4.2.	Hallintokokeilun kansanvaltaisuus – maakuntavaaleilla valittava maakuntavaltuusto...	79
5.4.3.	Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien Kainuun maakuntahallintokokeilua koskeneiden kysymysten vastausten kokonaistulokset.....	83
5.4.4.	Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien yhtäläisyydet ja erot suhtautumisesta Kainuun hallintomalliin kyselyn perusteella.....	84
5.4.5.	Luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhtäläisyydet ja erot suhtautumisesta Kainuun hallintomalliin kyselyn perusteella.....	85
<b>6.</b>	<b>Päätelmät kansanvallan toteutumisesta maakuntahallinnossa.....</b>	<b>87</b>
6.1.	Tunnistettavaa ja kiistatonta maakunnan tahtoa ei muodostu nykyisessä maakuntahallinnossa.....	87
6.2.	Päätelmät ja oikeuspoliittinen kannanotto maakuntahallinnon kehittämiseksi ja kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi.....	89
<b>Liitteet:</b>		
	Liite 1: Kaavio Suomen julkisesta hallinnosta.....	92
	Liite 2: Kaavio maakunnan suunnittelujärjestelmästä.....	93
	Liite 3: Kyselylomake.....	94
	Liite 4: Kyselyn vastaajatilastot ja kysymysten vastausjakaumat.....	97

**Lähteet:****1. Oikeudelliset lähteet****Lainsäädäntö:**

- Valtiopäiväjärjestys 20.7.1906
- Suomen hallitusmuoto 94/1919
- Puoluelaki 10/1969
- Suomen perustuslaki 731/1999
- Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991
- Rakennuslaki 370/1958
- Kunnallislaki 953/1976
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977
- Laki pääkaupunkiseudun yhteistyöstä 253/1985, uusittu laki 1269/1996
- Tasa-arvolaki 609/1986 ja lain muutos 206/1995
- Laki menettelystä neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä 571/1987
- Erikoissairaanhoidonlaki 1062/1989
- Laki menettelystä neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä 656/1990
- Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991
- Alueiden kehittämisestä annettu laki 1135/1993
- Kuntalaki 365/1995 ja lain muutos 10/1999 (86 a §)
- Lääninhallituslaki 22/1997
- Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997
- Maakuntajakolaki 1159/1997
- Kuntajakolaki 1196/1997
- Vaalilaki 714/1998
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999
- Valtionavustuslaki 688/2001
- Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002
- Laki alueiden kehittämisestä 602/2002
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003
  
- Asetus lääninneuvottelukunnista 1238/1988
- Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1181/1991
- Asetus alueiden kehittämisestä 1224/2002

**Erityisiä lainvalmisteluasiakirjoja:**

- Hallituksen esitys (HE) Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 235/1990
- HE laiksi alueiden kehittämisestä 99/1993
- HE kuntalaiksi 192/1994
- HE uudeksi perustuslaiksi 1/1998
- HE kuntalain muuttamisesta 172/1998
- HE laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 140/1999
- HE Kainuun hallintokokeilusta 198/2002

- Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, UaVM 23/1990 vp
- Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto (HaVL) EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle, 20.3.1992
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö liittyen myös lakialoitteeseen 86/94, PeVL 23/1994 vp
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto kuntien pakollisen yhteistyön menettelystä, PeVL 31/1996 vp
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevan lain muuttamisesta, PeVL 42/1996 vp
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö uudesta perustuslaista, PeVM 10/1998 vp
- Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi kuntalain muuttamisesta, HaVM 16/1998 vp
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen rakennerahastolaista, PeVL 14/1999 vp
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Kainuun hallintomallista, PeVL 65/2002 vp
  
- Kansanedustajien lakialoite, LA 86/1994 (laajemmasta itsehallinnosta)
- Eduskunnan täysistuntopöytäkirjat kuntalain muuttamisesta 9.12.1998
- Kansanedustajien lakialoite, LA 84/2001 (kuntalain 86a §:n muuttamisesta)

#### **Komiteanmietintöjä yms.:**

- Ns. Tulenheimon komitean mietintö vuodelta 1923 (lääninhallinnosta ja maakuntaitsehallinnosta)
- Lakivaliokunnan mietintö 1930:1 (maakuntaitsehallinnosta)
- KM 1963:1 (maakuntaitsehallinnosta)
- KM 1969:A1 (pääkaupunkiseudun yhteistoiminnasta)
- KM 1974:98 (väliportaanhallinto)
- KM 1982:71 ja KM 1983:57 (lääninhallinnon kansanvaltaistaminen)
- KM 1987:47 (pääkaupunkiseudun seutuhallinnon kehittäminen)
- KM 1992:34 (maakuntahallinnon kehittäminen)
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu (LAVO) 8/1995: Perustuslaki 2000 – työryhmän mietintö

#### **EU-säännökset:**

- Euroopan talousyhteisön perustamissopimus; Rooman sopimus, 25.3.1957
- EY:n parlamentin päätöslauselma 18.11.1988 (maakunnallistuminen yhteisössä)
- Yhteisön maakunnallistamista koskeva peruskirja, C 326/289 ja C 326/296
- Maastrichtin sopimus 7.2.1992, SopS 102/1994;SäädK 1540/1994
- Amsterdamin tarkistamissopimus 2.10.1997, SopS 54-55/1999;SäädK 505/1999
- Neuvoston yleisasetus (EY) N:o 1260/1999
- Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, Eurooppa-valmistelukunta, 18.7.2003

#### **Euroopan neuvoston asiakirjoja ja muita kansainvälisiä sopimuksia:**

- Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 8/1976
- Euroopan paikallis- ja aluehallinnon pysyvän kongressin (CLRAE) suositus maakunnallisen tason itsehallinnosta vuodelta 1980

- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 15.10.1985
- Suositus Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi 5.6.1997 (lopullinen valmisteilla)

### **Oikeuskäytäntöä:**

- Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset: 22/1664/1978, 23/1666/1978, 1.12.1994 T 5949, 17.6.1999/1648 ja 17.6.1999/1649 (KHO:n vuosikirjat 1978, 1994 ja 1999)

### **Muiden maiden lainsäädäntöä:**

- Ruotsin hallitusmuoto, Regeringsform 1974:152
- Ruotsin valtiopäiväjärjestys, Riksdagsordning 1974:153
- Itävallan perustuslaki, Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), 75/1934/muutokset

### **Oikeudelliset kirjat ja muut oikeudelliset kirjoitukset:**

- Eerola Risto – Mylly Tuomas – Saarinen Päivi, EU-oikeuden perusteet, Gummerus, Jyväskylä 2000
- Erich Rafael, Suomen valtio-oikeus II osa, WSOY, Helsinki 1925
- Juhlakirja Esko Riepula, toim. Ilpo Paaso, Finnpublishers Oy, Gummerus, Jyväskylä 2001
- Jyränki Antero, Valta ja vapaus, 23 luentoja valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä, Helsinki 1998
- Jyränki Antero, Uusi perustuslakimme, Iuranova, Turku 2000
- Kultalahti Jukka, Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200, Finnpublishers Oy, Gummerus, Jyväskylä 1990
- Kyntäjä Timo – Laitinen Ahti, Oikeussosiologia, WSOY, Juva 1983
- Mennola Erkki, Maakunnan vapaus, tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä, Tampereen yo, Tampere 1990
- Mäenpää Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus, Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2001
- Mäenpää Olli, Kuntien itsehallinto EU-Suomessa, Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala 1997
- Ryytänen Aimo, Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdyntymiskehityksen varjossa, Mermerus Oy, Vantaa 1997
- Ståhlberg Kaarlo Juho, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, Otava, Helsinki 1928
- Sutela Marja: Suora kansanvalta kunnassa, Kauppakaari Oyj, Helsinki 2000
- Schwarze Jürgen – Laakso Seppo – Kuuttiniemi Kirsi, Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet, Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos, Helsinki 1999
- Tiihonen Paula: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen, Tampereen yo, Vammala 1986

## **2. Muut kirjoitetut lähteet:**

### **Kirjallisuus:**

- Kemppinen Reijo, Suomi Euroopan unionissa, Edita Prima Oy, Helsinki 2002
- Perttula Marjaana, Mikä ihmeen maakuntahallinto?, MSL-opintokeskus, Helsinki 1994
- Pirkanmaan liiton julkaisu B 85, Maakuntaohjelman seurantaraportti, Tampere 2003
- Pirkanmaan Maakuntaliiton julkaisuja 72, Ongelmana hallinto: Pirkanmaa esimerkkinä hajanaisen hallinnon ongelmista, Tampere 1990
- Pirkanmaan vuosikirja 2003
- Seppälä Raimo, Västäräkki karhun ja ilveksen välissä, Pirkanmaa alusta alkaen 1952-2002, WS Bookwell, Porvoo 2002

**Muut kirjoitukset:**

- Asiantuntijalausunto Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia, Niemi-Iilahti Anita – Stenvall Jari – Ståhlberg Krister, sisäasiainministeriö, Helsinki 2002
- Hallitusohjelmat: pääministeri Esko Ahon hallitus 1991-95, pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja pääministeri Matti Vanhasen hallitusten hallitusohjelmat 2003-
- Kanava-lehti 9/2002, professori Aimo Rynnänen artikkeli Alueet ja Euroopan unionin muutos
- Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1999, professori Helfried Bauerin artikkeli Itävallan valtio-kunta –suhteesta, suom. professori Aimo Rynnänen
- Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001, tohtori Dieter Klammerin artikkeli Itävallan kunnallishallinnosta, suom. professori Aimo Rynnänen
- Maalaiskunta, Maalaiskuntien liiton lehti, 7/1961, KHO:n presidentti Reino Kuuskosken artikkeli Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa
- Pirkanmaan liiton perussopimus, 2000
- Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002 Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi, Kainuun hallintokokeilusta, selvitysmies Juhani Perttunen
- Suomen Keskustan tavoitteet vuosille 2003-2007, Hämeenlinnan puoluekokous 2002
- Suomen Kunnallislehti 7/1961, Arno Hannuksen ja Edvard Murènin artikkelit Turun kaupunkipäivien luennoista
- Suomen Kunnat –lehti 6/1984, kansliapäällikkö Arno Hannuksen artikkeli Maakuntaitsehallintoonko?

**3. Muut lähteet**

- internet-sivustot: [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi), [www.kainuu.fi](http://www.kainuu.fi), [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net), [www.pirkanmaa.fi](http://www.pirkanmaa.fi)
- kirjallinen kysely Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille, lokakuu 2003, kyselyn tekijänä ja tietojen analysoijana Jouni Koskela
- Kuntaliiton maakunta-asiamiehen Antti Iso-Koiviston kirjalliset haastattelut, syksy 2001
- Kuntaliiton yleiskirje, 31.10.2000
- Perustietoja EU:n alueiden komiteasta –tiedote, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg, 2002
- Pirkanmaan liiton maakuntahallituksen kokouspöytäkirja, 11.11.2003



**Lyhenteet:**

B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz  
 CLRAE = Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten pysyvä kongressi  
 EAKR = Euroopan aluekehitysrahasto  
 em. = edellä mainittu  
 EMOTR = Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto  
 EN = Euroopan neuvosto  
 EOS = ei osaa sanoa  
 ESR = Euroopan sosiaalirahasto  
 EU = Euroopan unioni  
 EY = Euroopan yhteisö, Euroopan yhteisöt  
 HaVL = hallintovaliokunnan lausunto  
 HaVM = hallintovaliokunnan mietintö  
 HE = hallituksen esitys  
 HM = Suomen Hallitusmuoto  
 HVK = hallitusten välinen konferenssi  
 KHO = korkein hallinto-oikeus  
 kesk. = keskustalainen  
 KM = komitean mietintö  
 kok. = kokoomuslainen  
 KOR = Euroopan unionin kalatalouden ohjauksen rahoitusväline  
 LA = lakialoite  
 LAVO = oikeusministeriön lainvalmisteluosasto  
 mm. = muun muassa  
 MYR = maakunnan yhteistyöryhmä  
 N:o = numero  
 ns. = niin sanottu  
 PeVL = perustuslakivaliokunnan lausunto  
 PeVM = perustuslakivaliokunnan mietintö  
 pk-yrittäjät = pien- ja keskisuuret yrittäjät  
 s. = sivu  
 sd. = sosialidemokraatti  
 sdp = Suomen sosialidemokraattinen puolue  
 skp = Suomen kommunistinen puolue  
 SM = sisäasiainministeriö  
 SopS = Suomen säädöskokoelman sopimussarja  
 suom. = suomentanut  
 Säädk = Suomen säädöskokoelma  
 TE-keskus = työvoima- ja elinkeinokeskus  
 toim. = toimittanut  
 UaVM = ulkoasiainvaliokunnan mietintö  
 VN = valtioneuvosto  
 vp = valtiopäivät  
 YM = ympäristöministeriö  
 yms. = ynnä muuta sellaista  
 YTV = pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta

## 1. Johdanto

”Törmäämme erilaisiin oikeudellisiin säännöksiin ja instituutioihin päivittäin pystymättä aina ymmärtämään niitä kokonaisyhteiskunnallisia yhteyksiä ja suhteita, joissa olemme kiinni”<sup>1</sup>. Kun pilkkoo oikeudellisia säännöksiä ja instituutioita ymmärrettäviksi, niin syntyy kysymyksiä ja ongelmakohtien määrittelyjä. Tältä pohjalta olen johdatellut tiedonintressiä tutkimustehtävässäni, jonka nimenä on kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa. Tutkimuksessani tulee esille tosiasioiden ja ongelmakohtien, joiden esittämisen ja selventämisen avulla olen pyrkinyt esittämään ratkaisumalleja ongelmiin. Omassa tutkimuksessani keskeisellä sijalla on lainsäädännön vaikutusten arviointi.

Suomen perustuslain 121 §:n 4. momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslaissa on kunnallishallintoa ylemmän asteisen itsehallinnon osalta vain optio<sup>2</sup>. Maakuntahallinto ja siihen liittyvät käsitteet eivät ole Suomessa täysin selviä. Käsitteiden määrittelyssä on tuotava esille muun muassa kunnallinen itsehallinto ja valtion aluehallinto. Itsehallinto kuntaa suuremmilla hallintoalueilla on meillä toteutettu vain Ahvenanmaan maakunnassa.

Tutkimusaiheen kokonaisuuden kannalta on tarpeellista selvittää laajemmin, mitä tarkoittaa maakuntahallinto ja miten se toteutuu. Maakuntahallintoon kuuluvat keskeiset toiminnot kuuluvat maakunnallisille liitoille, jotka ovat kuntayhtymiä. Valtion aluehallinnon osalta Suomessa on vahva virkamieshallinnon perinne, joka on kuitenkin viime vuosina lähtenyt murtumaan. Murtumiseen ovat vaikuttaneet lainsäädäntöuudistukset: muun muassa läänien määrän ja merkityksen vähentäminen, maakunnallisten liittojen tehtävien laajentaminen, maakuntahallinnon osittainen ja välillinen kansanvaltaistaminen sekä Kainuussa aloitettava maakuntahallintokokeilu. Muutokset ovat osin johtuneet jäsenyydestämme Euroopan unionissa ja Euroopan neuvostossa. Meillä on aiemmin ollut vahva yhtenäisvaltioperiaate.

Vaikka eurooppalainen ajattelu lähtee alueellisen tasaamisen periaatteista, niin alueille on kuitenkin annettu mahdollisuus kehittyä omista lähtökohdistaan. Se johtaa myös alueiden erilaistumiseen. Lisäksi pyrkimyksenä on alueiden omien voimavarojen käyttöönottamisen mahdollistaminen alueen omilla päätöksillä, ei valtion keskusjohdon tai sen alaisen hallinnon päätöksillä.

Muutokset ovat asettaneet kansalliselle alueellistamiselle omia oikeudellisia velvoitteita ja periaatteellisia tavoitteita. Olennaista ei saa kuitenkaan olla hallinnon muoto, vaan sen todellinen sisältö.

Kansanvallan periaatteet ja perusteet Suomessa ovat hyvin selvät ja vakiintuneet. Tutkimukseni peruskysymys liittyy ongelman aseteluun kansanvaltaisuuden toteutumisessa maakunnallisten liittojen maakuntavaltuustoissa. Niiden kokoonpanon ja valintatavan perusteet määrittelee kuntalain 86a §, joka on konstituioiva normi eli organisaationormi. Pykälä määrittelee maakuntavaltuustojen kokoonpanon poliittisen ja alueellisen edustavuuden. Poliittinen edustavuus määräytyy välillisesti kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti suhteellisuus huomioon ottaen. Alueellinen edustavuus taas tukee kunnallisen itsehallinnon toteutumista. Ongelmatilanteen muodostaa poliittisen ja alueellisen edustavuuden suhde (tavoitteen toteutumisen ongelmat) ja kansanvaltaisuuden toteutumiseen

<sup>1</sup> Timo Kytäjä – Ahti Laitinen, Oikeussosiologia, 1983, s. 321.

<sup>2</sup> Esko Riepulalan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso: Professori Teuvo Pohjolaisen artikkeli ”Kolme kansanvaltaa”, 2001, s. 77.

liittyvät muodot (keinot). Tavoitteen toteutumisen ongelmissa korostuu se, kuinka hyvin molemmat tavoitteet voivat samanaikaisesti toteutua.

Kansanvallan toteutumista olen tarkastellut kolmella eri tasolla: valtiollisen kansanvallan tasolla, kunnallisen kansanvallan tasolla ja niiden väliin jäävällä maakunnallisella tasolla.

Suomalaisen kansanvallan käytännön toteutumista on myös arvosteltu. Kansleri Kauko Sipponen sanoi maakuntahallintouudistusta valmistelleessaan vuonna 1992: ”Suomessa on pitkään sekoitettu toisiinsa virka-, puolue- ja kansanvalta. Puolueet eivät voi edustaa kansaa muutoin kuin vaalien välityksellä. Puolueen piirisihteeri ei voi perustellusti asemansa nojalla sanoa edustavansa kansaa.”<sup>3</sup>

Tuon tutkielmassani esille tosiasioiden ja ongelmakohtien lisäksi ratkaisumalleja. Lähtökohdiltaan tutkielmani on hyvin käytännön läheinen ja kokemusperäinen, koska olen itse työssäni ollut mukana ”kokoamassa” maakuntavaltuustoa. Tutkielmaani liittyy myös empiirinen osa, missä olen kyselyn kautta kartoittanut Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutettujen sekä kunnan- ja kaupunginjohtajien mielipiteitä käsittelemääni aiheeseen. Tiedossani siis on, mitä säännökset sanovat ja mitä ne tarkoittavat, mutta tutkimusta on vaatinut se, mitkä ovat lainsäädännön vaikutukset. Voinkin esittää kysymyksen: onko nykyisessä maakuntavaltuustojen valintatavassa annettu valintavastuu kunnille, puolueille vai äänestäjille? Ja myös jatkokysymys siitä, kuinka moni äänestäjä tiesi äänestäessään kunnallisvaaleissa syksyllä 2000 äänestäneensä samalla ”maakuntavaaleissa”? Kansalaisten osallistumismahdollisuudet maakuntatasolla ovat meillä melko vähäiset.

Oikeudellinen tutkimus on tapana jakaa karkeasti kahteen päälohkoon: lainopilliseen tutkimukseen ja muuhun oikeustutkimukseen<sup>4</sup>. Oikeussosiologia luokitellaan muuhun oikeustutkimukseen. Olen käyttänyt tutkielmassani oikeussosiologista menetelmää, kun olen verrannut yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutusta oikeuden syntyyn ja oikeuden vaikutuksia yhteiskuntatodellisuuteen. Pääpaino tutkimuksessa on oikeuden vaikutuksien esille tuomisessa. Tutkielmani on vaatinut myös oikeuden synnyn selvittämistä. Tekemäni empiirisen osan tulokset ovat omalta osaltaan vain vahvistaneet tutkimustehtäväni päätelmien tekemistä. Päätelmät ovat johtaneet oikeuspoliittisen tutkimuksen (oikeuspolitiikka) mukaiseen kannanottoon. Kyseessä on de lege ferenda eli lain muuttamistarve.

Arvoanalyysiä olen suorittanut asettamalla kansallisia säännöksiä ja Euroopan unionin säännöksiä oikeusasetelmaan sekä arvioimalla käytännön kokemuksia. Koska on ristikkäin meneviä arvoja, niin arvojen ja intressien erottaminen on ollut tutkimuksessani tärkeää.

<sup>3</sup> Marjaana Perttula: Mikä ihmeen maakuntahallinto?, 1994, s. 4.

<sup>4</sup> Jukka Kultalahti, Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa, 1990, s. 71.

## 2. Maakuntahallinto Suomessa

Maakuntahallinnon käsite on meillä vakiintumaton. Meillä ei ole lakisääteistä maakuntahallintoa tai maakuntaitsehallintoa. Käsitteenä maakuntahallintoa on lähestyttävä sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon kautta sekä Euroopan unionin jäsenyyden myötä alueiden kehittämisen kautta. Oma erityisalueensa Suomessa on Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto. Kun puhutaan maakuntahallinnosta, niin keskeisiä kysymyksiä ovat valtion aluehallinnon toiminta, kunnallishallinnon toiminta, kansalaisten palvelujen järjestäminen, kansalaisten osallistuminen, maakunnan kehittäminen sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhde.

Kyseessä ei saa olla hallinto sinällään, vaan kansalaisnäkökulman huomioiminen ja toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden huomioiminen. Sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Arno Hannus kirjoitti vuonna 1984 seuraavasti<sup>5</sup>: ”Periaatteessa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että julkisen hallinnon tehtävien hoito ja toimivallan käyttö on sijoitettava siihen alimpaan hallinnon portaaseen, jossa siitä pystytään asianmukaisesti huolehtimaan.”

### 2.1. Kunnallinen itsehallinto

#### 2.1.1. Kunnat

##### Kunnallisen itsehallinnon taustaa

Kunnallisella itsehallinnolla on Suomessa pitkä historia alkaen jo 1500- ja 1600-lukujen käräjistä, kaupunkien maistraateista 1600-luvulta ja pitäjäkouksista 1700- ja 1800-luvuilta. Vuosien 1865 ja 1873 kunnallisasetuksilla luotiin paikallishallinnon eli kuntajärjestelmän perusta. Vuoden 1865 uudistus koski maalaiskuntia ja vuoden 1873 uudistus kaupungeja. Malli Suomeen lainattiin Ruotsin järjestelmästä. Ruotsissa toteutettiin samalla myös maakuntaitsehallinto. Kunnallishallinto erotettiin kirkollisesta seurakuntahallinnosta. Kunnan alueen perustaksi tuli silti seurakunnan alue. Vuonna 1898 uudistettiin maalaiskuntien kunnalliset asetukset. Vuonna 1917 annettiin neljä eri uutta kunnallislakia: edelleen erikseen lait maalaiskunnista ja kaupungeista, kunnallisvaalilaki, joka toteutti yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, ja laki kansanäänestyksestä, joka kumottiin melko pian. Kunnallisvaaleilla valitut valtuustot tulivat pakollisiksi kaikkiin kuntiin ja maalaiskuntiin tuli kunnanhallitus. Vuoden 1919 Suomen hallitusmuodon 51. pykälä turvasi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman.

Vuoden 1925 laissa kunnallisen jaotuksen muuttamisesta tehtiin kuntajaotus riippumattomaksi seurakunnista ja muista aluejaotuksista. Vuonna 1927 säädetyssä laissa kaupunkien keskushallinnon muutoksesta tuli kaupunkiin kaupunginhallitus ja kaupunginjohtajajärjestelmä. Tämä muutos korosti vahvaa keskushallintoa. Vuoden 1948 kunnallislaissa sekä kaupungeja että maalaiskuntia koskevat säännökset koottiin yhteen lakiin. Kuntamuotoerot kuitenkin säilyivät. Kunnanjohtajajärjestelmä tuli kaikkiin kuntiin. Vuoden 1976 säädettiin uusi yhtenäistävä kunnallislaki. Erot kuntamuotojen välillä poistuivat. Luottamus henkilön asemaa vahvistettiin, kun kaupunginjohtaja menetti kaupunginhallituksen puheenjohtajuusasen ja siirtyi esittelijän asemaan. Kuntasuunnittelu tuli pakolliseksi. Uusin vuoden 1995 kuntalaki ottaa kuntien

<sup>5</sup> Hannuksen artikkeli ”Maakuntaitsehallintoonko?”, Suomen Kunnat 6/1984, 14.3.1984, s. 36-41.

erilaisuuden aikaisempaa paremmin huomioon. Laki antaa jokaiselle kunnalle väljyyttä ja joustavuutta oman hallintonsa ja toimintansa järjestämisessä.

Tohtori Alexander Martinin väitöskirjassa on todettu, ettei kunnallinen itsehallinto ole ristiriidassa minkään Euroopan unionin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen kanssa, vaan että se on eri painoisena leimallinen muoto kansallisia valtiosääntörakenteita<sup>6</sup>.

### **Kunnallisen itsehallinnon asema Suomessa**

Kunnallisen itsehallinnon asema Suomessa on vankka. Suomen perustuslain 121 §:n ensimmäisessä momentissa määritetään kunnallinen itsehallinto: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Toinen momentti määrittelee tehtävienannon kunnille: ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Kolmas momentti määrittelee tärkeän itsehallinnollisen ominaisuuden eli verotusoikeuden: ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” Perustuslaki määrittelee näin kuntajaotuksen hallinnolliseksi perusjaotukseksi.

Kunta on valtiosta erillinen, alueellinen ja itsehallinnollinen pakkoyhdyskunta, jonka tehtäväpiiri on luonteeltaan yleinen. Kunnan asema valtiossa perustuu lainsäädäntöön. Kunta on sidoksissa valtioon myös valtion rahoituksen kautta ja valtion suorittaman laillisuusvalvonnan kautta. Valtion ja kunnan toiminnan periaatteellinen pohja on samanlainen. Molemmat ovat kansanvaltaisia palvelun tuotantojärjestelmiä, joista kunta toimii paikallistasolla. Itsehallintoon kuuluu tietty taloudellinen itsenäisyys.

Itsehallinnon olennaisia piirteitä ovat kuntalaisten itsenäinen oikeus valita kunnan ylin päättävä elin eli kunnanvaltuusto. Kuntalain ensimmäinen pykälä määrittelee perustuslain mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi<sup>7</sup> yleisperusteluissa todetaan, että kunnallishallinnossa demokratialla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen.

Kunnan hallinto perustuu luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Kuntien tehtävien hoitamisessa ovat kuitenkin keskeisellä sijalla myös kunnan virkamiehet. Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on todennut pohjoismaisen itsehallintomallin yhdeksi erityispiirteeksi luottamushenkilö- ja virkamieshallinnon yhdistämisen<sup>8</sup>.

Kunnallishallinnon vapaus korostaa kuntien oikeutta itse päättää tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Itsehallinnon vapaus merkitsee suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan. Kun asema on turvattu perustuslain tasoisella sääntelyllä, niin lainsäätäjän mahdollisuus puuttua itsehallintoon on rajoitettu. Samalla on turvattu myös se, että kunnalle ei säädetä tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Nämä kunnallisen itsehallinnon vapautta turvaavat oikeudelliset takeet perustuvat myös Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määrityksiin.

<sup>6</sup> Aimo Ryynäsen kirjassa: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa, 1997, s. 163 (Martini: Gemeinden in Europa. Kommunale Selbstverwaltung und Gemeinschaftsrecht, 1992).

<sup>7</sup> HE 192/1994.

<sup>8</sup> Mäenpää: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa, 1997, s. 65.

Kuntien tehtävät jaetaan itsehallinnosta juontuvaan yleiseen toimialaan ja kunnille lailla säädettyistä erityistehtävistä muodostuvaan erityiseen toimialaan. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Itsehallinnon perusolemukseen kuuluu myös se, että ylin päätösvalta kunnassa on asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on vahva edustuksellisen demokratian perinne. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomi on osaltaan saattanut voimaan, korostaa kansanvaltaisen kunnallishallinnon tärkeyttä ja edustuksellista demokratiaa. Kunnallinen itsehallinto on yksityistä ihmistä lähimpänä oleva julkisen vallan yksikkö. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että ihmiset saavat kunnan asukkaina oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun.

Suomessa on 1.1.2004 lähtien 444 kuntaa, joista manner-Suomessa 428 ja Ahvenanmaalla 16. Kunnista on kaupunkeja vuoden 2004 alusta lähtien 113. Kuntaliitoksia on Suomessa tehty melko maltillisesti. Tällä hetkellä on vireillä useita kuntaliitoshankkeita, jotka koskettavat yli 30 kuntaa<sup>9</sup>. Kuntaliitosten taustalla ovat useimmiten pienten kuntien talousongelmat ja niistä johtuvat vaikeudet kuntalaisten peruspalveluiden tuottamisessa.

### **Nykyinen kunnallinen itsehallinto kuntalain mukaan**

Uuden kuntalain säätämisen tavoitteita olivat kunnallisen peruslain toteuttaminen, kuntien mahdollisuudet tehdä omia ratkaisujaan, madaltaa yleistoimialan ja erityistoimialan rajaa, selkiinntää poliittista vastuuta, parantaa kunnallishallinnon uskottavuutta, kehittää kuntalaisten osallistumista ja rajoittaa valtion valvontaa. Kunnan toiminta-ajatus ilmenee kuntalain 1 §:n 3. momentista: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.”

Kuntalain yleisperustelujen mukaisesti asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen pitää tapahtua kunnan asukkaiden tahdon mukaan: ”Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, niiden täytyy vastata asukkaiden tahtoa”. Yleisperusteluissa on myös käsitelty toimivallanjakoa: ”Sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä myös itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Hyvinvointiarvojen toteuttamisen saatetaan katsoa kuuluvan kunnallishallinnolle vain sen vuoksi, että valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation etuja”<sup>10</sup>. Yleisperusteluissa ei ole tuotu esille maakuntatason vaihtoehtoa asukkaiden hyvinvoinnin edistämässä. Kainuun maakuntahallinnon kokeilussa tämä vaihtoehto sen sijaan on otettu osin käytettäväksi.

Kunnan tehtävät ja palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät ilmenevät kuntalain toisesta pykälästä: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” Tärkeimpien kunnallisten tehtävien hoitaminen on säännelty erityislaeilla. Yleisessä tehtäväpiirisääntelyssä myös oikeuskäytännöllä on ollut tehtäväkentän rajojen määrittelyssä merkitystä.

<sup>9</sup> Tieto saatu [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) .

<sup>10</sup> HE 192/1994.

Kuntien yhteistyön yksi muoto on nykyisin seutukuntatyö. Maamme on jaettu 82 seutukuntaan. Jako perustuu kuntajakoon. Seutukuntajaon vahvistaa sisäasiainministeriö<sup>11</sup>. Seutukunta perustuu alueeltaan lähinnä muun muassa työssäkäyntiin ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Seutukunnat toimivat alueellisen ohjelmatyön osa-alueina. Seutukuntien organisoituminen ja hallinto eivät ole yhteneväisiä<sup>12</sup>. Yleisesti seutukuntien työssä ovat kunnista mukana kunnanjohtajat ja johtavat luottamushenkilöt. Seutukunnissa ei ole demokraattista seutuhallintoa.

Vaikka perustuslaissa mainitaan kunnan itsehallinto, niin itsehallintokäsitettä ei laeissa tarkasti määritellä. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa kunnallinen itsehallinto määritellään kuntalaisten oikeudeksi hoitaa valitsemiensa elimien kautta ja omalla vastuullaan paikallisia yhteisiä asioita. Itsehallintoon sisältyvä vastuu on luonteeltaan poliittista, oikeudellista ja taloudellista.

Kunnat vastaavat Suomessa keskeisistä hyvinvointipalveluista. Erityisesti näitä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut ja koulutuspalvelut. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtiota ja kuntia. Valtiolla on vastuu kansallisesta hyvinvointipolitiikasta. Kunnat ovat vastuussa asukkailleen palveluiden saatavuudesta, olemassaolosta ja laadusta. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta ja sen hallinto tukeutuu vahvasti edustukselliseen demokratiaan ja kunnalliseen itsehallintoon. Olli Mäenpää on todennut pohjoismaisen kunnallisen itsehallintomallin korostavan hyvinvointipalveluiden keskeistä roolia<sup>13</sup>.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin kunnan toimialan määräytymisessä otettavan edelleen huomioon yhteiskunnallisen kehityksen ja sen, että toimiala on yksityiskohdiltaan kunnan itsensä joustavasti määrättävissä. Kunta hoitaa myös erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä itsehallintoonsa kuuluvina. Tehtäviin käytettävät voimavarat ovat osa kunnan kokonaisvoimavaroista ja kunta itse ratkaisee, miten se tehtäviensä hoidon organisoii. Määritelmä siitä, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla hoidettavakseen ottamansa tehtävät, jättää käytännössä avoimeksi, mitä nämä tehtävät ovat ja antaa kunnalle tarpeellista liikkumavaraa. Säätelytapa korostaa jokaisen kunnan omaa itsehallintoa lähtökohtana kuntien erilaisuuden hyväksyminen.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin, että kunnan toimiala on jo nyt laajentunut siten, että kunnan omille ratkaisuille on jäänyt entistä enemmän liikkumatilaa. Laajaan ja joustavaan toimialaan kuuluu myös vastuu tulevaisuudesta. Muuttuneet olosuhteet, ennen kaikkea kuntien talouden jyrkkä heikkeneminen, pakottavat ottamaan päätöksenteossa huomioon taloudelliset ja muut riskit. Kunnan tehtävien kokonaisuutta ja monipuolisuutta täsmennettiin kuvaamalla kunnan tehtäviä asukkaiden hyvinvoinnin sekä alueensa kestävän kehityksen edistäjänä. Edelleen kuitenkin katsottiin tarpeelliseksi sisällyttää lakiin säännös uusien tehtävien ja velvollisuuksien antamisesta kunnalle sekä tehtävien ja oikeuksien ottamisesta pois kunnalta. Niistä on säädettävä aina lailla.

Myös lakisääteisten tehtävien hoitamistapaa koskeva säännös otettiin kuntalakiin. Kunnan on hoidettava lakiin perustuvat tehtävänsä itse tai kuntalain mukaisella kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan jokin tehtävä, sitä ei voida antaa yksityisen hoidettavaksi, jollei asianomainen laki anna tähän mahdollisuutta. Tällaiset viranomaistehtävät tulee hoitaa kunnallishallinnon sisällä. Tällöinkin puhtaat

<sup>11</sup> Laki alueiden kehittämisestä 602/2002.

<sup>12</sup> Laissa seutuyhteistyökokeilusta 560/2002 on mukana kahdeksan seutukuntaa. Kokeilulla haetaan kokemuksia mm. siitä, miten vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua.

<sup>13</sup> Mäenpää: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa, 1997, s. 65

täytäntöönpanotehtävät voidaan antaa ulkopuolisten hoidettavaksi. Näiden lakisääteisten tehtävien edellyttämiä palveluita voidaan kuitenkin hankkia muualtakin.

Kuntalaissa säädetään myös kunnan toimeksiantotehtävistä. Toimeksiantotehtävillä tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen kuuluisi jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle. Nämä tehtävät voisivat olla myös sellaisia, jotka eivät kuulu kunnan itsehallintoon. Hallituksen esityksen mukaisesti kunta voisi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muunkin julkisyhteisön kuten valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen tehtäviä. Kysymys olisi näiden muiden tahojen hoidettaviksi säädetyistä tai niiden hoidettavana olevista tehtävistä. Nämä tehtävät eivät siis olisi kunnan omaan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoidon ehdot. Lähtökohtana olisi, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys olisi sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi saattaa edellyttää, että asianomainen lainsäädäntö antaa tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden. Siitä ei kuitenkaan voida säätää kuntalaissa. Tällainen muu laki on esimerkiksi laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä.

### 2.1.2. Kuntayhtymät

Jo alusta alkaen on kunnallislainsäädäntöömme sisältynyt kuntien yhteisten kuntakokousten pitäminen tai kuntien edustajain kokouksen pitäminen yhteisten asioiden hoitamista varten. Kunnallisen toiminnan laajentuessa tarve kuntien väliselle yhteistyölle kasvoi. Kunnat eivät pystyneet selviytymään yksinään kaikista tehtävistä. Vuonna 1932 täydennettiin kunnallislakia uusilla kuntien yhteistoimintasäädöksillä. Ne mahdollistivat uuden kunnallisen yhdyskunnan - kuntainliiton – muodostamisen. Kunnille osoitettiin tarkoituksenmukaisemmaksi ja taloudellisemmaksi hoitaa eräitä tehtäviä yhtä kuntaa suuremmalla alueella kuntien välisellä yhteistyöllä. Tällaisia tehtäviä olivat aluksi yleensä terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvät tehtävät, erityisesti tuberkuloosisairaalat ja mielisairaalat.

1940-luvun loppupuolella kuntainliittojen avulla haluttiin varmistaa jokaisen kunnan pystyvän tarjoamaan määrätty palvelut. Tuolloin luotiin niinkutsuttu pakollinen kuntainliittojärjestelmä, jossa valtio pakotti kunnat hoitamaan tuberkuloosi- ja mielisairaslainsäädäntöjen mukaiset tehtävät. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Reino Kuuskoski kirjoitti vuonna 1961: ”Uusi järjestelmä (kuntainliitot) merkitsi alueellisesti ja määrällisesti kunnallisen itsehallinnon harkintavallan huomattavaa rajoittamista. Näistä itsehallinnon vallankäytön rajoituksista olisimme voineet välttyä, jos meillä olisi ollut korkeammanasteista itsehallintoa<sup>14</sup>”. Pakollinen kuntainliittojärjestelmä laajeni sairaalahallintoon keskussairaaloiden myötä ja maankäyttöön seutukaavoituksen myötä. Vapaaehtoisesti kuntien välinen yhteistyö kuntainliittojen muodossa laajeni vielä huomattavasti pidemmälle ammatillisen koulutuksen kehittämisen myötä ja terveyskeskusjärjestelmän myötä.

Kuntainliittojärjestelmän ongelmaksi alkoi muotoutua järjestelmän moninaisuus ja alueellinen epäyhtenäisyys sekä kuntainliittojen erkaantuminen liiaksi peruskunnistaan omaa elämäänsä eläviksi hallinto-organisaatioiksi. Kuntien rooli oli vain maksajan rooli, eikä varsinaisen päätöksentekijän rooli.

<sup>14</sup> Kuuskosken artikkeli ”Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa” Maalaiskuntien liiton lehdessä 7/1961, s. 384.



Vuoden 1995 kuntalain 76 §:ssä kuntien yhteistoiminnan muodot määritetään sopimuksen nojalla tehtäviksi. Yhteistyöllä kunnat pyrkivät takaamaan kuntalaisille tarvittavat palvelut taloudellisesti ja tehokkaasti. Yhtenä yhteistyön muotona on kuntayhtymä, jota voidaan verrata entiseen kuntainliittoon. Muita yhteistyön muotoja ovat sopimus siitä, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kuntalain 76 §:n 4. momentti määrittää velvollisuuden kuulua kuntayhtymään seuraavasti: ”Kunnan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen.” Tällaisia lakisääteisiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, erikoissairaanhoidopiirit ja erityishuoltopiirit. Niitä voi kutsua laajapohjaisiksi kuntayhtymiksi. Vapaaehtoinen kuntayhtymä voi myös olla laajapohjainen. Lisäksi kunnat ovat mukana monissa paikallisiksi tai seudullisiksi luokiteltavissa vapaaehtoisissa kuntayhtymissä. Tällaisia ovat esimerkiksi ammatillisen koulutuksen ja kansanterveystyön kuntayhtymät.

Lakisääteisistä kuntayhtymistä käsitellään tässä tutkielmassa erikseen maakuntien liitot (luku 2.4.). Erikoissairaanhoidolaissa vastuu sairaalapalvelujen saatavuudesta on annettu kunnille. Kuntien muodostama sairaanhoidopiirin kuntayhtymä on alueellaan vastuussa erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä. Kehitysvammalaisissa säädetään kuntien palveluvastuusta. Erityishuoltopiirien kuntayhtymien tarkoituksena on taata palvelut samantasoisina koko maassa.

Kuntalain 78 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jota sanotaan perussopimukseksi. Siinä on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Perussopimuksessa on sovittava muun muassa kuntayhtymän päätöksenteon järjestämistavasta, kuntayhtymän toimielinten jäsenten tai yhtymäkokousedustajien lukumäärästä ja äänivallan perusteista ja jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista.

### **Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta**

Helsingin seudulla on Suomen muista kunnista poikkeavia erityisiä hallinnollisia ongelmia, jotka aiheutuvat suuresta väestömäärästä ja erilaisesta aluerakenteesta. Seudun eräistä yhteisistä tehtävistä huolehtimista varten on lakisääteinen erityiselin pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta eli YTV. Se perustuu pääkaupunkiseudun yhteistyöstä annettuun lakiin<sup>15</sup>. YTV:n alueeseen kuuluvat Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit.

Yhteistyövaltuuskunnan lakimääräisenä tehtävänä on huolehtia pääkaupunkiseudun kuntien yhteisten asioiden hoitamista palvelevasta selvitys-, tutkimus-, suunnittelu- ja valmistelutyöstä ja tehdä aloitteita yhteistyöasioissa. YTV on myös vastuussa eräistä lähinnä yhdyskuntatekniikan, liikenteen ja ympäristönsuojelun aloihin liittyvien konkreettisten tehtävien hoitamisesta koko pääkaupunkiseudulla kuntien sijasta.

Pääkaupunkiseudun yhteistä hallintoa on pyritty vahvistamaan nykyisestään. Vahvempaa seutuhallintoa ovat esittäneet esimerkiksi kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitea<sup>16</sup> ja seutuhallintokomitea<sup>17</sup>. Ehdotuksissa ovat olleet esillä muun muassa seutuhallinnon alueen

<sup>15</sup> Laki pääkaupunkiseudun yhteistyöstä 253/1985, uusi laki 1269/1996.

<sup>16</sup> KM 1969:A1.

<sup>17</sup> KM 1987:47.

laajentaminen, seutuvaltuuston valitseminen suoralla vaalilla, seutuhallinnon tehtävien laajentaminen aluesuunnittelun, kaavoituksen ja rakentamisen aloilla sekä verotusoikeuden antaminen seutuhallinnolle. Nykyinen yhteistoiminta on lähempänä perinteistä kuntien yhteistoimintaa.

## **2.2. Valtion aluehallinto**

### **2.2.1. Lääninhallinto**

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

#### **Lääninhallinnon pitkät perinteet**

Lääninhallinto on Suomessa ollut aina osa valtion organisaatiota. Lääninhallinnon historia ulottuu meillä pitkälle Ruotsin vallan aikaan. Vuonna 1634 valtiosäädöt vahvistivat erityisen asiakirjan, hallitusmuodon. Siinä muun muassa määrättiin hallitsijaa avustavan keskushallinnon pysyvä rakenne<sup>18</sup>. Tuolloin Suomeen perustettiin neljä maaherrakuntaa edustamaan hallitsijaa. Se oli alku lääninhallituksille ja niitä johtaville maaherroille.

Lääninhallitus toimii alueellaan yleisviranomaisena, jonka päällikön eli maaherran nimittää tasavallan presidentti. Muut lääninhallituksen johtavat viranhaltijat nimittää valtion keskushallinto. Lääninhallitus on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden ja yleishallintoasioissa lähinnä sisäasiainministeriön alainen.

Läänien määrä ja tehtävät ovat vuosisatojen aikana vaihdelleet. Läänin on pitänyt huolehtia läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin pitänyt edistää läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Niiden varsinainen tehtäväpiiri on ollut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät ja viranomaispäätösten pakkotäytäntöönpano. 1970-luvulla läänien tehtävät laajenivat huomattavasti julkisten toimintojen koordinoimiseen, aluesuunnitteluun ja kuntien valvontaan liittyviin tehtäviin. Erityisesti lääninhallitukseen perustetut koulu- sekä sosiaali- ja terveysosastot johtivat tähän suuntaan. Keskeinen tehtävä lääneillä on ollut myös kansalaisten oikeusturvan hoitamisessa lääninhallitusten yhteydessä toimineiden lääninoikeuksien kautta.

#### **Nykyinen lääninjako ja läänien tehtävät**

Vuoden 1997 lääninjako- ja tehtävämuutos<sup>19</sup> vähensi läänien määrän nykyiseen viiteen: Etelä-Suomen lääni, Länsi-Suomen lääni, Itä-Suomen lääni, Oulun lääni ja Lapin lääni. Lisäksi on Ahvenanmaan maakunta ja lääni. Uusi lääninjako oli osa valtion aluehallinnon uudistusta, jonka tavoitteena oli yksinkertaistaa ja yhtenäistää hallintoa. Muutosta vauhditti myös toteutunut kehitys, missä monet tehtävät olivat siirtyneet lääneiltä kunnille. Muutos vaikutti myös siten, että pääsääntöisesti kaikkien alueviranomaisten aluejaon perustaksi tulivat maakunnat.

<sup>18</sup> Antero Jyränki: Uusi perustuslakimme, 2000, s. 7.

<sup>19</sup> Lääninhallituslaki 22/1997.

Lääninhallitusten oikeudellinen luonne osana valtionhallintoa selkiintyi, kun sen tehtävät palautuivat alkuperäiseen tehtävään valtion aluehallinnosta vastaavaksi viranomaiseksi. Poliittisluonteiset kehittämistehtävät siirtyivät maakuntien liitoille ja kunnille. Aluekehitysvastuun siirtyminen vuonna 1994 lääneiltä maakuntien liitoille oli lääninhallitusten kannalta periaatteellisesti suuri muutos. Myös lääninhallitusten kuntiin suorittaman valvonnan mahdollisuus poistui. Kansalaisten oikeusturvan osalta lääninoikeuksien tehtävät siirtyivät hallinto-oikeuksille.

### **Lääninhallinnon kansanvaltaistamishankkeet**

1970-luvun muutokset läänien tehtävissä johtivat myös lääninhallinnon kansanvaltaistamispyrkimyksiin. Vuonna 1974 maaherra Matti Viitasen johdolla toiminut komitea<sup>20</sup> määritteli läänin alueeksi, johon kuuluu 1-2 talousmaakuntaa. Ylimmäksi päätöksentekuelimeksi suunniteltiin yleisillä vaaleilla valittavaa lääninvaltuustoa. Sen alaisuudessa olisi ollut lääninhallitus, jonka puheenjohtajana olisi toiminut maaherra. Lisäksi olisi ollut lautakuntia ja johtokuntia. Ylimpänä virkamiehenä olisi edelleen toiminut maaherra, jonka tasavallan presidentti olisi nimennyt lääninvaltuuston ehdolle asettamista ehdokkaista. Lääninvaltuusto olisi nimennyt kansliapäällikön ja muut johtavat virkamiehet. Komitean esityksen mukaisesti läänin yleistä toimivaltaa olisi rajattu lainsäädännöllä. Verotusoikeutta läänille ei olisi tullut. Suunniteltu uudistus olisi muuttanut maaherran ja lääninhallituksen toiminnan luonnetta. Valtion valvontatehtävää uudistusesitys ei olisi perusteiltaan muuttanut.

1980-luvulla sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Arno Hannuksen johtamissa komiteoissa<sup>21</sup> päädyttiin esittämään välittömällä vaaleilla valittavaa lääninneuvostoa, jonka puheenjohtajana toimisi maaherra. Maaherran olisi nimittänyt tasavallan presidentti lääninneuvoston ehdollepanosta. Lääninneuvoston tehtävät olisi määritelty asetuksella. Lääninhallituksen tehtävät olisivat pysyneet entisellään. Muutokset olisivat muuttaneet osittain maaherran ja lääninhallitusten asemaa. Valtion valvonta perusteiltaan ei olisi muuttunut.

Näistä niin 1970-luvun kuin 1980-luvun alun kansanvaltaistamistavoitteista ja –pyrkimyksistä ei kuitenkaan syntynyt poliittista ratkaisua, joka olisi johtanut muutoksia synnyttävään päätöksentekoon.

Seuraava lääninhallinnon kansanvaltaistamispyrkimys oli vuosina 1984-85 sisäasiainministeriön käynnistämä lääninhallinnon kansanvaltaistamiskokeilu. Tarkoituksena oli asettaa valtioneuvoston päätöksellä läänissä vallitsevien poliittisten voimasuhteiden mukaan koostuva ja maakunnittain alueellisesti edustava lääninneuvosto. Sen tehtävänä olisi ollut antaa neuvoa maaherralle kuuluvissa asioissa. Uudistuksessa oli tarkoitus myös koota yhteen erikoissairaanhoidon kuntainliittohallinto. Tarkoitus oli myös kehittää kuntainliittojärjestelmää siten, että tavoitteena oli luoda ”sellainen maakunnallinen hallinto-organisaatio, jonka hoidettavaksi voidaan antaa alueellisilta vaikutuksiltaan maakunnallisia tehtäviä ja jonka järjestysmuoto voidaan aikanaan muuttaa kuntainliittohallinnosta maakuntahallinnoksi”<sup>22</sup>.

Uudistushanke johti toteutukseen siltä osin, että vuonna 1986 tasavallan presidentti antoi asetuksen lääninneuvottelukuntia koskevasta kokeilusta. Vuonna 1989 lääninneuvottelukunnat asetettiin

<sup>20</sup> KM 1974:98.

<sup>21</sup> KM 1982:71 ja KM 1983:57.

<sup>22</sup> Paula Tiihonen: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen, 1986, s. 216

pysyviksi toimielimiksi kaikkiin lääneihin<sup>23</sup>. Näille luottamushenkilöelimille annettiin käytännössä vain neuvoa-antava asema. Puheenjohtajana toimi maaherra. Valtioneuvosto nimesi muut jäsenet eduskunnan vaalikaudeksi ottaen huomioon poliittiset voimasuhteet sekä kieliryhmien ja maakunnittaisen ja muun alueellisen edustavuuden. Neuvottelukunnat olivat jakaantuneet jaostoihin. Lääninneuvottelukuntien kokoonpanossa kansanvaltaisuus toteutui vain välillisesti. Ne eivät olleet kansan valitsevia, vaan useimmiten puolueiden piirisihteereiden aikaansaannoksia. Niitä on sanottu myös demokratian kulsseiksi<sup>24</sup>. Lääninneuvottelukunnista luovuttiin lääninhallitusten aseman muuttuessa, kun aluekehitysvastuu siirtyi maakuntien liitoille.

### 2.2.2. Muu valtion aluehallinto

#### Alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset

Vuoden 1997 lääniuudistuksen yhteydessä uudistettiin myös muuta valtion aluehallintoa. Muutoksella haluttiin parantaa elinkeinoelämän palveluja ja johdonmukaistaa alueellista tukipolitiikkaa. Kuudesta aikaisemmin erillisenä toimineesta viranomaisesta muodostettiin uudeksi valtion alueviranomaiseksi työvoima- ja elinkeinokeskus (TE-keskus)<sup>25</sup>. Tämän alueviranomaisen piirissä toimivat työministeriön alaiset työvoimapiirien toimistot, maa- ja metsätalousministeriön alaiset maaseutuelinkeinopiirit, kauppa- ja teollisuusministeriön alaiset yrityspalvelupiirit, Teknologian kehittämiskeskuksen kotimaan yksiköt ja Valtiontakuukeskuksen aluetoimistot. TE-keskus vastaa myös Suomen Ulkomaankauppaliiton alueyksiköille aiemmin kuuluneista tehtävistä.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen yleisenä tehtävänä on elinkeinojen ja työvoima-asioiden edistäminen. Keskuksen merkitys aluekehitykselle on erittäin keskeinen niin rahoittajana kuin palveluiden järjestäjänä.

TE-keskuksia perustettiin kaikkiaan 15. Suurin osa on maantieteelliseltä alueeltaan yksi yhteen maakuntajaon kanssa. Osaan kuuluu kaksi maakuntaa. Valtioneuvosto vahvistaa TE-keskusten lukumäärän, toimialueet ja toimipaikat. Vahvaa yhteyttä valtionhallinnon korkeimpaan päätöksentekoon osoittaa se, että valtioneuvosto nimittää myös TE-keskusten johtajat.

TE-keskuksen tehtävä on tukea ja neuvoa pk-yrittäjiä, edistää yritysten teknologista kehitystä ja parantaa edellytyksiä pysyvien työpaikkojen syntyyn. Se auttaa yrityksiä vientiin ja kansainvälistymiseen liittyvissä asioissa ja edistää maatilataloutta ja maaseutuelinkeinoja sekä hoitaa kalatalouden aluehallintoa. Keskus edistää alueellista työvoimapolitiikkaa ja työvoimapoliittista aikuiskoulutusta sekä ohjaa ja valvoo työvoimatoimistoja.

TE-keskus on alueensa kehittäjä ja tärkeä yhteistyökumppani maakunnan liitolle. TE-keskuksen kautta ohjautuu valtaosa valtion talousarviossa merkityistä aluekehitysvaroista. TE-keskuksella on merkittävä rooli Euroopan unionin kautta tulevien määrärahojen suuntaamisessa ja käsittelyssä. Kun päätöksistä vastaa vain yksi viranomainen, niin päätöksenteosta on pyritty saamaan aikaisempaa yhdensuuntaisempaa. Kolmen eri ministeriön alaisuudessa toimiminen tuo toiminnalle kuitenkin edelleen omat haasteensa.

Valtion aluehallintoviranomaisena toimivan työvoima- ja elinkeinokeskuksen, maakunnan liiton ja muiden maakunnallisten sidosryhmien EU-sidonaisen aluekehitystyön yhteiseksi suuntaamiseksi

<sup>23</sup> Asetus lääninneuvottelukunnista 1238/1988.

<sup>24</sup> Marjaana Perttula: Mikä ihmeen maakuntahallinto?, 1994, s. 5.

<sup>25</sup> Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997.

on yhteistyöelimenä maakunnan yhteistyöryhmä (MYR). Siitä on tässä tutkielmassa oma lukunsa (4.3.3.).

## **Muita valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisia**

Erillisiä valtion alueviranomaisia ovat edelleen muun muassa verovirastot, tulli-, tie- ja merenkulkupiirit, sotilasläänit, rajavartiostot ja ympäristökeskukset. Erillisiä alueyksiköitä ovat myös keskusrikospoliisin, liikkuvan poliisin ja suojelupoliisin alueyksiköt.

Valtiolla on myös paikallishallintoa, joista merkittävimmät ovat lääninhallitusten alaisina toimivat 90 kihlakunnanvirastoa. Ne hoitavat poliisin-, syyttäjän-, ulosotto- ja rekisterihallinnon tehtäviä sekä eräitä yleishallintotehtäviä.

## **2.3. Itsehallinto kuntaa suuremmilla hallintoalueilla**

### **2.3.1. Manner-Suomi**

#### **Maakunnallisen itsehallinnon toteuttamisen pyrkimyksiä**

Vuodesta 1867 vuoteen 1988 maassamme tehtiin kaikkiaan noin 40 eri ehdotusta maakuntaitsehallinnon aikaansaamiseksi<sup>26</sup>. Jo vuoden 1867 valtiopäivillä oli esillä aloite läänien itsehallinnon aikaansaamiseksi. Asia tuli uudelleen esille useasti 1870-luvun valtiopäivillä. Vuonna 1881 valmistui asiassa ensimmäinen komitean ehdotus. Asia tuli vielä 1800-luvun kahdella viimeisellä vuosikymmenellä usein esille valtiopäivillä. Vuonna 1919 oli Suomessa koolla lääninhallintokomitea (ns. Tulenheimon komitea), joka jätti varsinaisen mietintönsä maakuntien itsehallinnosta vuonna 1923. Komitea ehdotti ylemmänasteisen itsehallinnon järjestämistä. Näitä kuntaa laajempia itsehallintopiirejä komitea ehdotti nimitettäväksi maakunniksi, joiden päättävänä elimenä olisivat maakuntapäivät. Jäsenten vaalin näille maakuntapäiville olisivat toimittaneet kunnanvaltuustot sekä lisäksi maakuntaan kuuluvien kunnallislautakuntien esimiehet ja rahatoimikamarien puheenjohtajat olisivat yhteisesti suhteellisilla vaaleilla valinneet jäseniä maakuntapäiville.

Lainvalmistelukunta laati kaksi kertaa asiasta ehdotuksen, joista ns. Ståhlbergin ehdotus julkaistiin vuonna 1930<sup>27</sup>. Ehdotus käsitti täydellisen lakiehdotuksen maakuntaitsehallinnon toteuttamiseksi. Ehdotus jakoi maan 13 läänein ja 25 maakuntaan, mutta samalla seitsemän suurinta kaupunkia olisi jäänyt maakuntahallinnon ulkopuolelle. Maakunnan toimiala määriteltiin samaan tapaan yleismääräyksen kuin kunnan toimiala, mutta maakunnilla olisi ollut etuoikeus siten, että sen ottaessa tehtävän hoitoonsa, kunnan toimiala olisi väistynyt. Maakuntavaltuusto olisi asetettu välillisin vaalein siten, että kunnanvaltuustot olisivat nimenneet maakuntavaltuutetut. Ståhlbergin ehdotus ei johtanut tulokseen. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Reino Kuuskosken

<sup>26</sup> Professori Juha Vartolan artikkeli teoksessa Ongelmana hallinto: Pirkanmaa esimerkkinä hajanaisen hallinnon ongelmista, 1990, s. 26.

<sup>27</sup> Lakivaliokunnan mietintö 1930:1.

mukaan pääsyinä tähän olivat vaikea pula-aika ja samanaikaisesti tapahtunut kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten uudistaminen<sup>28</sup>.

1950- ja 1960-lukujen vaihteessa oli koolla ns. Nykäsen komitea, joka selvitti korkeammanasteisen itsehallinnon toteuttamismahdollisuuksia. Komitea valmisteli ehdotuksen maakuntain itsehallintolaiksi<sup>29</sup>. Siinä alueelliseksi jaotukseksi määriteltiin läänit. Helsinki olisi kuitenkin jätetty maakuntaitsehallinnon ulkopuolelle. Maakuntien toimiala olisi ollut yleinen ja niille olisivat kuuluneet muun muassa sairaalalaitos ja ammattiopetus. Maakunnan ylin päättävä toimielin olisi ollut maakuntavaltuusto, jonka jäsenten valinnan olisivat tehneet kuntien valtuustot. Maakuntavaltuustossa olisi ollut jokaisella kunnalla edustaja. Komitean valmistelutyössä oli myös esillä yleisten maakuntavaalien järjestäminen<sup>30</sup>.

Isojen kaupunkien asema on askarruttanut maakuntahallinnon valmistelijoita vuosikymmenien ajan. Tämä näkyi jo edellä mainitussa Ståhlbergin esityksessä ja myös Nykäsen komitean esityksessä. Kansliapäällikkö Arno Hannus arvioi kysymystä vuonna 1984 näin<sup>31</sup>: ”Suuret kunnat toisaalta vastustanevat sellaisten tehtävien siirtämistä maakunnille, joista ne kykenevät itse huolehtimaan.” Sama kysymys on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut esillä kuntien edunvalvontatyössä, seutukuntatyössä ja muussa kuntien yhteistyössä ja maakuntien ja alueiden kehittämisessä. Muun muassa viimeisimmässä hallitusohjelmassa<sup>32</sup> asia on kirjattu aluepolitiikan kohdalla seuraavasti: ”Kaupunkipolitiikalla huolehditaan kaupunkiseutujen kilpailukyvyistä ja edellytyksistä sosiaalisesti tasapainoiseen kehitykseen... Helsingin seudun kuntien ja valtion välistä yhteistyömenettelyä kehitetään edelleen.” Hallitusohjelman asumisen kohdassa on seuraavasti: ”Osana seutuhallinnon kehittämistä Helsingin seudulla selvitetään myös kaavoitus-, maa- ja asuntopolitiikan tehostamismahdollisuudet. Vastaava yhteistoimintamalli voidaan ottaa käyttöön myös muissa kasvukeskuksissa.” Kysymykseksi jää, jos maakuntahallinnon kehittäminen tapahtuu kunnallishallinnon kustannuksella ja eräänlaisena ns. kuntaongelman<sup>33</sup> poistajana, niin tarvitseeko maakunnan suuri kaupunki sellaista maakuntahallintoa.

1970- ja 1980-luvuilla komiteatyössä pääpaino siirtyi lääninhallinnon kansanvaltaistamisen pyrkimykseen. 1990-luvulla alueellistamistyö painottui taas maakuntiin ja se pohjautui Euroopan unionin asettamiin velvoitteisiin ja tavoitteisiin. Syksyllä 2002 valmistui sisäasiainministeriön tilaama aluehallinnon kokonaisarviointin asiantuntijalausunto. Sen tekivät professorit Krister Ståhlberg ja Jari Stenvall sekä dosentti Anita Niemi-Ilahti. Tutkijoiden tehtävänä oli tehdä aluehallinnon kokonaisarviointi uudistustarpeiden tunnistamiseksi ja täsmentämiseksi<sup>34</sup>.

Kolmen tutkijan lausunnossa aluehallinnon tehtävät on jaettu kolmeen tehtäväryhmään: alueelliset kehittämistehtävät, palvelutehtävät ja valtion viranomaistehtävät. He päätyivät esittämään osittaista maakunnallista itsehallintoa. Siinä muun muassa suositellaan maakunnallisten liittojen ja TE-keskusten yhdistämistä yhdeksi uudeksi kokonaisuudeksi itsehallinnolliselta pohjalta. Tutkijoiden mielestä uusien maakuntien valtuustot voitaisiin valita välittömällä vaaleilla, mutta nykyinen

<sup>28</sup> Reino Kuuskosken artikkeli ”Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa” Maalaiskuntien liiton lehdessä 7/1961, s. 377.

<sup>29</sup> KM 1963:1.

<sup>30</sup> Reino Kuuskosken artikkeli ”Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa” Maalaiskuntien liiton lehdessä 7/1961, s. 379.

<sup>31</sup> Hannuksen artikkeli ”Maakuntaitsehallintoonko?”, Suomen Kunnat 6/1984, 14.3.1984, s. 36-41.

<sup>32</sup> Pääministeri Anneli Jäätteenmäen (kesk.) ja pääministeri Matti Vanhasen (kesk.) hallitusten hallitusohjelmat 2003-.

<sup>33</sup> Viitataan tässä yleisesti käytävään keskusteluun kunnallishallinnon tilasta: kuntien lukumäärästä, kuntien talousvaikeuksista, valtion ja kuntien välisestä suhteesta jne.

<sup>34</sup> Asiantuntijalausunto ”Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia”, SM, 2002.

välillinen, jäsenkuntien valtuutettujen varaan rakentuva, malli on myös mahdollinen. Tutkijat eivät suosittele verotusoikeuden antamista maakunnalliselle itsehallinnolle.

### **Poliittisten puolueiden tavoitteita aluehallinnossa**

Tohtori Erkki Mennola kirjoitti väitöskirjassaan<sup>35</sup> poliittisista maakunnista. Mennolan mukaan maakunta on tosiasiallisesti olemassa oleva yhteisö, jota konkreettisten siteiden ohella yhdistävät sekä konkreettiset edut ja tarpeet että myös arvot ja muut henkiset tekijät. Mennolan mukaan tällaisella yhteisöllä voidaan otaksua olevan myös ”maakunnan mielipiteitä”, yhteisössä laajalti vallitsevia yhdenmukaisia käsityksiä.

Tohtori Paula Tiihonen on väitöskirjassaan<sup>36</sup> tuonut esille, mitä kaikkia termejä puolueet ovat 1960-1980-luvuilla käyttäneet vaatiessaan uudistuksia hallintoon. Esillä ovat olleet ainakin seuraavat termit: kehitysaluepolitiikka, aluepolitiikka, hajasijoitus, aluehallinto, väliasteen hallinto, kunnallinen väliaste, maakuntahallinto, maakuntaitsehallinto, aluepoliittinen suunnitteluhallinto, kansanvaltainen lääninhallinto, hallinnon hajauttaminen, ylemmän asteen itsehallinto, lääninhallinnon demokratisointi, väliportaanhallinto, valtion aluehallinto ja kunnallinen aluehallinto.

1990-luvulla sanastoon tulivat uusina termeinä muun muassa alueiden kehittäminen, maakuntayhtymät, maakunnalliset liitot, maakuntavaltuusto ja EU:n alueelliseen kehittämiseen liittyvät termit.

Jo käytetty termistö osoittaa sen, että aluepolitiikkaan ja aluehallintoon liittyvät kysymykset ovat olleet aktiivisesti poliittisten puolueiden asialistoilla ja ohjelmissa. Niistä näkyy myös eroja valtionhallinnollisten piirteiden ja kunnallishallinnollisten piirteiden esilletuomisessa. Samoin eroja on myös kansanvaltaisuuden toteuttamisesityksissä. Erityisesti 1960-1980-luvuilla päähallitusvastuussa olleet puolueet sdp ja maalaisliitto-keskustapuolue-keskusta olivat aktiivisia aluepolitiikan ja aluehallinnon kysymyksissä. Maakuntahallinnon ja maakuntaitsehallinnon suuntaan kehitystä oli ohjaamassa keskusta. Sosialidemokraatit olivat taas aktiivisia lääninhallinnon demokratisoimispyrkimyksissä.

1990-luvulla poliittisia painopisteitä alueiden kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä löytyy hallitusohjelmista. Pääministeri Esko Ahon (kesk.) hallitusohjelmassa vuonna 1991 oli oma alalukunsa keskushallinnon, valtion väliportaanhallinnon ja maakunnallisen hallinnon kehittämisestä. Hallituksen pääpuolueet olivat keskusta ja kokoomus. Ahon hallitusohjelmassa oli maakuntahallinnosta seuraavasti: ”Maakunnallista hallintoa ja päätäntävaltaa kehitetään luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen kokoamiselle taloudellisiksi ja toiminnallisiksi laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi. Käynnistetään valmistelu maakuntahallinnon kokeilemiseksi.”<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Mennola: Maakunnan vapaus, tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä, 1990, s. 107-108.

<sup>36</sup> Tiihonen: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen, 1986.

<sup>37</sup> Pääministeri Esko Ahon (kesk.) hallitusohjelma 1991-95.

Pääministeri Paavo Lipposen (sd.) ensimmäisen hallituksen (1995-1999), jonka pääpuolueita olivat sdp ja kokoomus, aikana päätettiin lääninuudistus ja muu valtion aluehallinnon uudistus sekä maakuntavaltuustojen poliittisen edustavuuden lisääminen. Lipposen toisen hallituksen (1999-2003), jonka pääpuolueet olivat samat kuin Lipposen ykköshallituksessa, aikana käynnistyi Kainuun maakuntahallintokokeilun valmistelu.

Maan nykyisen hallituksen, jonka pääpuolueita ovat keskusta ja sdp, hallitusohjelman<sup>38</sup> mukaan alueellisen kehittämisen kannalta merkittäviä voimavaroja kootaan yhteen ja niiden osoittamisesta eri tarkoituksiin päätetään alueilla. Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina kehitetään vahvistamalla niiden asemaa maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa. Hallitusohjelman mukaisesti on lisäksi tarkoituksena selkeyttää ja yksinkertaistaa EU:n rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallintoa ja parantaa ohjelman hyödyntämistä, siirtää tehtäviä keskushallinnosta aluehallintoon sekä tehostaa aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta. Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen (kesk.) käynnisti kesäkuussa 2003 hallitusohjelmaan perustuvan aluehallinnon vahvistamishankkeen selvitysmies, professori Esko Riepulun johdolla. Selvitysmiehen toimikausi päättyi 29.2.2004.

### **Aluehallinnon hallinto-oikeudellista historiataustaa**

Lakitieteen tohtori, professori ja Suomen tasavallan ensimmäinen presidentti K.J. Ståhlberg määritteli valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon rajan Suomen hallinto-oikeudessa seuraavasti: ”Jos valtio itse omien viranomaistensa kautta toimittaa hallintoa, niin se on varsinaista valtionhallintoa; jos taas hallinto on annettu kuntain tai muiden toimialallaan itsenäisten yhdyskuntain toimitettavaksi valtion valvonnan alaisena, niin se on niiden itsehallintoa.”<sup>39</sup>

Valtiotieteen professori, oikeustieteilijä Rafael Erich piti Suomen hallitusmuodon mukaisesti kuntaa ensiasteisena kunnallisena yhdyskuntana, jonka vastakohtaksi hänen mukaansa hallitusmuoto asetti laajemmat hallintoalueet. Erichin mukaan niilläkin tarkoitetaan kuitenkin itsehallintoyhdyskuntia, jotka olemukseltaan ovat kunnallisia käsitteen laajemmassa merkityksessä. Erichin mukaan ne ovat korkeammanasteisia kuin tavalliset kunnat. Erich viittasi tässä yhteydessä maakuntiin ja maakunnalliseen itsehallintoon.

Erichin mukaan maakunnallinenkin itsehallinto on olemukseltaan kunnallista<sup>40</sup>. Hänen mielestään se olisi korkeamman asteista ja siksi myös ne asiat, jotka tulisivat kuulumaan maakuntaelinten käsiteltäviin, olisivat olleet luonteeltaan samoja kuin kuntien käsittelemät asiat. Erotuksena olisi vain, että itsehallinnon piiri olisi laajempi kuin yhdellä kunnalla. Kunnallisen itsehallinnon asemaan Erich kiinnitti erityistä huomiota. Hänen mukaansa Tulenheimon komitean ehdotus siitä, että maakuntapäivien päätöksellä ei saanut rajoittaa kuntien itsehallintoa, oli oikea. Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisestä rajasta Erich totesi, että mikäli maakunnille siirretään yleisiä hallintotehtäviä, joista valtio nykyään pitää huolta, tulisi maakunnille osoittaa riittävästi yleisiä varoja. Toinen mahdollisuus Erichin mukaan olisi ollut, että maakunnat olisivat saaneet tulonsa joistakin yleisistä varoista.

Itsehallinnon laajentaminen paikallisen lainsäädäntövallan puolelle merkitsi Erichin mukaan jousua varsinaista itsehallintoa astetta ylemmäksi<sup>41</sup>. Hänen mukaansa itsehallintoon on silloin

<sup>38</sup> Pääministeri Anneli Jäätteenmäen (kesk.) ja pääministeri Matti Vanhasen (kesk.) hallitusten hallitusohjelmat 2003-.

<sup>39</sup> K.J. Ståhlberg: Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1928, s. 3.

<sup>40</sup> Rafael Erich: Suomen valtio-oikeus II osa, 1925, s. 356.

<sup>41</sup> Erich: Suomen valtio-oikeus II osa, 1925, s. 364.



yhtynyt jokin määrä autonomiaa eli oikeutta itse säätää lakia itselleen. Erichin mukaan Ahvenanmaata voitiin nimittää kvalifioituksi, korkeammanasteiseksi maakunnaksi ja nimenomaan vain Suomen maakunnaksi, vaikka sen oikeudellisessa asemassa onkin autonomisen valtion rakennetta lähenteleviä piirteitä.

### Perustuslain mukainen tulkinta

Suomen vanhan hallitusmuodon 50 §:n mukaan<sup>42</sup> yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. HM:n 51 §:n 2. momentin mukaisesti kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin millä, tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin.

Suomen nykyisen perustuslain<sup>43</sup> 121 §:n 4. momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Lisäksi samassa momentissa on erityismaininta saamelaisen kotiseutualueen kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta.

Uutta perustuslakia valmisteltaessa itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla oli esillä hyvin vähän. Professori Aimo Rynäsen mukaan maamme aluetason hallintorakennetta olisi kuulunut selvittää paremmin uuden perustuslain säätämisen yhteydessä: ”Mikä silloin jätettiin taakse laiminlyöntinä, on nyt laiskanläksynä edessä”<sup>44</sup>.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisussa<sup>45</sup> vuodelta 1995 todettiin, että uuden perustuslain valmistelutyön yhteydessä olisi mahdollista harkita, onko uuteen perustuslakiin tarpeen ottaa säännöksiä itsehallinnosta kuntaa suuremmissa hallintoalueissa. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi<sup>46</sup> todettiin asiasta kyseisen pykälän kohdalla: ”Pykälän 4. momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Näiltä osin ehdotus vastaa asiallisesti voimassa olevan hallitusmuodon 51 §:n 2. momentin toisen virkkeen säännöstä. Momentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteen mukaisesti.”

Perustuslakiin säädetty muotoilu antaa siis mahdollisuuden kuntia suurempien itsehallintoalueiden muodostamiseen. Hallituksen esityksessä on vielä tarkennettu tuota mahdollisuutta viittaamalla maakuntiin. Hallituksen esityksen tavoitteissa on vain lyhyt maininta: ”Nykyistä sääntelyä vastaavasti perustuslakiin otettaisiin myös säännös, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.” Säädos on siis muodoltaan hyvin sama kuin vanhan hallitusmuodon 51 §:n 2. momentti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei mietinnössään<sup>47</sup> uudesta perustuslaista puuttunut laajempaan itsehallintoon, vaan käsitteli 121 §:n 4. momentin kuten hallituksen esityksessä oli.

<sup>42</sup> HM 94/1919.

<sup>43</sup> Perustuslaki 731/1999, tuli voimaan 1.3.2000.

<sup>44</sup> Prof. Rynäsen artikkeli ”Alueet ja Euroopan unionin muutos”, Kanava-lehti 9/2002, s. 628-631.

<sup>45</sup> Työryhmän mietintö LAVO 8/1995: Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.

<sup>46</sup> HE 1/1998.

<sup>47</sup> PeVM 10/1998 vp.

Vanhassa hallitusmuodossa puhutaan kansalaisten itsehallinnosta kuntia suurempien hallintoalueiden kohdalla. Samoin siinä käytetään kunnallisen itsehallinnon kohdalla termiä kansalaisten itsehallinto. Uudessa perustuslaissa kunnallisen itsehallinnon osalta puhutaan asukkaiden itsehallinnosta. 121 §:n 4. momentissa puhutaan vain itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Se kuitenkin tarkoittanee asukkaiden itsehallintoa, koska lain perusteluissa viitataan vanhan hallitusmuodon sisältöön, missä on lakitekstinä kansalaisten itsehallinto.

Eduskunnassa on ollut pyrkimyksiä tarkentaa laajempien itsehallintoalueiden itsehallinnon käsitettä. Vanhan hallitusmuodon uudistamisvaiheessa vuonna 1994 24 kansanedustajaa teki lakialoitteen kuntia suurempien alueiden itsehallinnon tavasta ja laajuudesta<sup>48</sup>. Aloitteessa oli muun muassa: ”Lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti asukkaiden itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”. Eduskunnan perustuslakivaliokunta<sup>49</sup> ehdotti aloitteen hylkäämistä, mutta esitti kuitenkin toivomuksen, että hallitus valmistelisi esityksen kuntien itsehallintoa koskevien hallitusmuodon säännösten ja tähän liittyvän valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden perusteita koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Kansanedustajien lakialoite ei johtanut lainsäädäntöön asti.

## Nykyinen maakuntajako

Suomi on jaettu maakuntajakolain<sup>50</sup> mukaisesti maakuntiin. Jako on tehty alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan. Maakuntia on 19. Jako perustuu vanhan rakennuslain 18 §:n 3. momentin nojalla päätettyyn seutukaava-aluejakoon<sup>51</sup>. Maakunnat ovat Uusimaa (myös Helsinki mukana), Itä-Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Pirkanmaa, Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Mikkeli, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Ahvenanmaan maakunnan alueesta säädetään erikseen Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

### 2.3.2. Ahvenanmaan itsehallinto

#### Ahvenanmaan itsehallinnon taustat ja muoto

Ahvenanmaalla on pitkä ruotsalaisen kulttuurin ja ruotsin kielen perintö. Ahvenanmaa kuului osana Suomea Ruotsin vallan alaisuuteen vuoteen 1809 asti ja Venäjän vallan alaisuuteen vuoteen 1917

<sup>48</sup> LA 86/1994, ensimmäisenä allekirjoittajana oli Päivi Varpasuo (kok.), joka oli toiminut ennen eduskunnan jäsenyyttä Suomen Kunnallisliiton palveluksessa tiedotuspäällikkönä.

<sup>49</sup> PeVM 23/1994 vp.

<sup>50</sup> Maakuntajakolaki 1159/1997.

<sup>51</sup> Rakennuslaki 370/1958.

asti. Kun Venäjän tsaarivaltakunta alkoi hajota, pidettiin Ahvenanmaalla elokuussa 1917 kaikkien ahvenanmaalaisten kuntien edustajien kesken salainen neuvottelu. Sen tuloksena ahvenanmaalaiset päättivät toimia maakunnan yhdistämiseksi vanhaan emämaahan Ruotsiin. Tämän toivomuksen Ahvenanmaan edustajat esittivät Ruotsin kuninkaalle. Suomen itsenäistyttyä itsenäiseksi tasavallaksi joulukuussa vuonna 1917 ei Suomen valtio ollut halukas suostumaan ahvenanmaalaisten Ruotsiin liittymisvaatimukseen. Sen sijaan valtio halusi antaa Ahvenanmaan maakunnalle sisäisen itsehallinnon. Tätä tarkoitusta varten Suomen eduskunta säati vuonna 1920 itsehallintolain, jota ahvenanmaalaiset eivät kuitenkaan olleet valmiita hyväksymään<sup>52</sup>.

Ahvenanmaan kysymyksen kansainvälisen luonteen takia asia siirrettiin vastaperustetulle Kansainliitolle. Kesäkuussa 1921 Kansainliiton neuvosto päätti, että Suomi saisi Ahvenanmaan saaret hallintaansa. Suomi sitoutui kuitenkin takaamaan Ahvenanmaan saarten väestölle sen ruotsinkielen, kulttuurin ja paikalliset tavat. Päätöstä täydennettiin Suomen ja Ruotsin välisellä sopimuksella, joka määräsi takuiden toteuttamisesta. Samalla Kansainliitto päätti Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisoinnista koskevan sopimuksen solmimisesta. Suomi sai Ahvenanmaan saaret suvereniteettinsa alaisuuteen, Ahvenanmaa sai itsehallinnon sekä takuut kielen ja kulttuurin säilyttämisestä, ja Ruotsi sai takuut siitä, ettei Ahvenanmaan suunnalta tulisi Ruotsille sotilaallista uhkaa. Sen jälkeen, kun Ahvenanmaan itsehallintolakia oli täydennetty maanhankintaa ja äänioikeutta koskevilla määräyksillä, pidettiin 1922 ensimmäiset maakuntapäivävaalit. Itsehallintolakia on tämän jälkeen uudistettu kaksi kertaa vuosina 1951 ja 1991.

Suomen perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa<sup>53</sup> erikseen säädetään. Ahvenanmaalaisilla on itsehallintonsa kautta oikeus säätää laeilla omista sisäisistä asioistaan ja määrätä maakunnan tulo- ja menoarviosta. Ahvenanmaan lakiasäätävää elintä kutsutaan maakuntapäiviksi. Maakuntapäivät nimittää maakuntahallituksen. Mikäli Ahvenanmaan itsehallintolakiin halutaan tehdä muutoksia, siihen vaaditaan Suomen eduskunnan päätös perustuslain mukaisessa järjestyksessä sekä muutoksen hyväksyminen Ahvenanmaan maakuntapäivillä.

Itsehallintolaissa mainitaan ne alat, joilla Ahvenanmaan maakuntapäivillä on lainsäädäntöoikeus. Tärkeimmät niistä ovat opetustoimi, terveyden- ja sairaanhoito, elinkeinoelämän edistäminen, sisäinen liikenne, kunnallishallinto, kulttuuri ja muinaismuistojen suojelu, poliisitoimi, postilaitos, radio ja televisio. Maakuntapäivien säätämät lait lähetetään tasavallan presidentille, jolla on mahdollisuus käyttää veto-oikeutta. Presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan ainoastaan kahdessa tapauksessa: mikäli maakuntapäivät on jollakin tavoin ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai jos laki koskee valtakunnan ulkoista tai sisäistä turvallisuutta. Presidentti perustaa päätöksensä Ahvenanmaan valtuuskunnalta ja joskus myös Korkeimmalta oikeudelta saamiinsa lausuntoihin. Ahvenanmaan valtuuskuntaan valitsevat Suomen hallitus ja Ahvenanmaan maakuntapäivät kumpikin yhtä monta jäsentä.

Niillä aloilla, joilla maakuntapäivillä ei ole lainsäädäntöoikeutta, ovat valtakunnan lait voimassa samoin kuin muuallakin maassa. Tällaisia aloja ovat ulkomaanhallinto, suurehko osa siviili- ja rikosoikeutta, tuomioistuimet, tull- ja rahalaitos. Näissä asioissa ahvenanmaalaisten on mahdollista

<sup>52</sup> Kun professori Rafael Erich oli Suomen pääministerinä, hän joutui Ahvenanmaalla mielenilmauksen kohteeksi vuonna 1920. Kun Erichin piti esitellä Maarianhaminassa uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki, poistuivat ahvenanmaalaiset kokouksesta, koska Ahvenanmaan kansan edustajat olivat vaatineet, että ahvenanmaalaisten olisi itse kansanäänestyksellä saatava päättää siitä, mihin valtioon he haluaisivat kuulua. Ahvenanmaalaiset eivät halunneet ottaa vastaan sellaista itsehallintoa, jota he eivät olleet pyytäneet.

<sup>53</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991, tuli voimaan 1.1.1993.

vaikuttaa Suomen eduskunnan kautta, sillä Ahvenanmaalta valitaan yksi kansanedustaja eduskuntaan. Ahvenanmaan kansanedustaja valitaan samalla tavalla kuin muunkin Suomen kansanedustajat.

Maakuntapäivien toisena päätehtävänä on hyväksyä maakunnalle tulo- ja menoarvio. Suomen valtio kantaa verot, tullit ja maksut Ahvenanmaalta kuten maan muistakin osista, mutta maakunnan menot kompensoidaan vastavuoroisesti siten, että valtion tulo- ja menoarvioon otetaan mukaan määräraha, joka on maakuntapäivien käytettävissä. Määräraha on 0,45 % valtion tilinpäätöksen tuloista lukuun ottamatta valtion lainoja. Tämän summan avulla Ahvenanmaa hoitaa sellaisia tehtäviä, jotka ilman itsehallintoa kuuluisivat valtion viranomaisille. Maakuntapäivät päättää vapaasti summan jaosta.

### **Ahvenanmaalla suorat maakuntavaalit**

Ahvenanmaan maakuntapäivien 30 edustajaa valitaan joka neljäs vuosi yleisillä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla. Äänioikeusikäraja on 18 vuotta. Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytys. Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta edellyttävät myös oikeus omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa sekä oikeus harjoittaa elinkeinoa maakunnassa.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat. Maakuntahallituksessa voi olla viidestä seitsemään jäsentä ja sen puheenjohtajana toimii maaneuvos. Maakuntapäivät nimittää maakuntahallituksen parlamentaaristen periaatteiden mukaisesti poliittisten ryhmittymien kesken käytyjen neuvottelujen jälkeen. Maakuntahallituksella on apunaan hallintokoneisto, johon kuuluu muun muassa keskusvirasto ja sen kuusi osastoa.

Maakuntahallitus vastaa hallinnosta kaikilla niillä aloilla, jotka itsehallinnon mukaan kuuluvat maakunnalle eivätkä valtiolle. Maakuntahallitus siis hoitaa sellaisia tehtäviä, jotka muualla Suomessa kuuluvat valtioneuvostolle ja eri ministeriöille, lääninhallituksille ja eri keskusvirastoille. Valtion viranomaiset hoitavat kuitenkin muun muassa oikeuslaitoksen, veronkannon, tullin ja maanmittauksen. Valtion yleiseen hallintoon kuuluvia asioita hoitavalla lääninhallituksella on Ahvenanmaalla rajoitetummat tehtävät kuin muualla maassa. Suomen hallitusta maakunnassa edustaa maaherra, jonka presidentti nimittää neuvoteltuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Maaherran erityistehtävänä on toimia Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana sekä avata ja päättää maakuntapäivät.

Ahvenanmaa on jaettu 16 kuntaan. Koska kunnallishallinto kuuluu maakunnan toimivaltapiiriin, sisältyvät säädökset kuntien itsehallinnosta itsehallintolakiin. Päättävävaltaa kunnissa käyttää kunnanvaltuusto, joka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan yleisillä vaaleilla. Kaikki, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus tai jotka ovat asuneet maakunnassa kolmen vuoden ajan, saavat äänestää kunnallisvaaleissa ja asettua niissä ehdokkaaksi.

### **Muuta Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvää**

Ahvenanmaa on demilitarisoitu, mikä tarkoittaa sitä, ettei alueella saa olla sotilasjoukkoja eikä Ahvenanmaata saa linnoittaa. Ahvenanmaa on myös puolueeton alue. Asema perustuu Suomen solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan ainoa virallinen kieli

on ruotsinkieli. Jokainen, jolla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus ja jokainen joka on muuttanut Ahvenanmaalle ennen 12:ta ikävuottaan, on vapautettu asepalveluksesta.

Ahvenanmaalla on vuodesta 1970 ollut oma edustus Pohjoismaiden neuvostossa. Maakuntapäivät valitsee kaksi jäsentä neuvostoon. Yhdessä maakuntahallituksen valitsemien edustajien kanssa he muodostavat Ahvenanmaan valtuuskunnan Pohjoismaiden neuvostossa. Maakuntahallitus osallistuu lisäksi Pohjoismaiden ministerineuvoston työhön.

Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää myös säännöksiä kansainvälisistä sopimuksista. Mikäli Suomi solmii kansainvälisen sopimuksen, joka kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan, on tällaisen sopimuksen saatava myös maakuntapäivien hyväksyminen, ennen kuin se astuu voimaan myös Ahvenanmaalla. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, vaadittiin Ahvenanmaan liittymiselle myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntä. Ahvenanmaan erityissuhteesta EU:n sääntöihin säädetään erityisessä liittymissopimuksen pöytäkirjassa. Tämän pöytäkirjan mukaisesti Ahvenanmaa on EU:n jäsenenä unionin verosäännösten ulkopuolella. Myös Ahvenanmaan kiinteän omaisuuden ostamista ja elinkeinon harjoittamisoikeutta koskevat erityissäännöt on hyväksytty säilytettäväksi ennallaan. Lisäksi pöytäkirjamerkinnoilla on vahvistettu Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema.

## **2.4. Maakuntien liittojen tehtävät ja toimivalta**

### **Maakuntahallinnon sijoittuminen suomalaiseen hallintoon**

Suomalaista julkisen hallinnon toimintakenttää kuvaa liitteessä numero 1 oleva kaavio (s. 92). Siinä julkisen hallinnon perusteina ovat valtionhallinnon viranomaiset ja kunnallishallinnon viranomaiset. Maakuntahallinto on osa molempia. Maakuntien liitot sijoittuvat kuntayhtyminä kunnallishallintoon, mutta niiden nykyisessä toimivallassa on monia valtion aluehallintoon vaikuttavia tehtäviä. Euroopan unionin rakennerahastojen hallinnoinnissa vaikuttava maakunnan yhteistyöryhmä on valtionhallinnon ja kunnallishallinnon yhdistymä, johon liittyy myös yksityisoikeudellinen osansa. Kokonaan oma hallinnon osansa on Ahvenanmaan itsehallinto.

### **Maakuntien kehittäminen on alueiden kehittämistä**

Ensimmäinen laki, missä määrättiin maakuntien liittojen tehtävistä ja toimivallasta, oli laki alueiden kehittämisestä vuodelta 1993<sup>54</sup>. Sitä edelsi tammikuussa 1992 valtioneuvoston asettama maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishanke. Hanke jakautui kahteen osahankkeeseen: maakuntahallinnon selvittämiseen ja valtion aluehallinnon selvittämiseen. Selvitysmies Kauko Sipposen johdolla syntyi maakuntahallintoa ja kuntayhtymien maakunnittaista kokoamista koskeva kokeilulakiesitys kesällä 1992. Kokeilulain perusteella maakunnallisen hallinnon muoto olisi ollut kuntayhtymänä toimiva maakuntayhtymä. Kokeilusta kuitenkin luovuttiin, jolloin Sipposen komitea valmisteli ehdotuksen maakuntahallinnon kehittämisestä, joka oli nimeltään maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin<sup>55</sup>. Se sisälsi esityksen erillisestä laista maakuntayhtymistä. Se kuitenkin kaatui poliittisen sovun puutteeseen Esko Ahon hallituksen päähallituspuolueiden keskustan ja kokoomuksen välillä.

<sup>54</sup> Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993.

<sup>55</sup> KM 1992:34.

Maakuntahallinnon kehittäminen jatkui sitten sisäasiainministeriössä virkamiestyönä. Sitä myöten maakunnallista hallintoa koskevat säännökset päätettiin erillislain sijasta sisällyttää aluepoliittiseen lainsäädäntöön. Maakunnallisten liittojen, jotka ovat kuntayhtymiä, päätehtäviksi tulivat aluekehitystyö, seutukaavoitus ja alueen edunvalvonta. Ne ovat edelleen maakunnallisten liittojen päätehtävät. Seutukaavoitustyö on muuttunut nimeltään maakuntakaavatyöksi.

Uusi alueiden kehittämislaki annettiin vuonna 2002<sup>56</sup>. Sen mukaan lain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä. Lain tavoitteita toteutettaessa on otettava huomioon alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet. Lisäksi otetaan huomioon Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen, alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä suunnitelmien ja ohjelmien yhteensovittamiseen ja seurantaan. Euroopan yhteisön rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanosta ja rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnoinnista on voimassa, mitä rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa<sup>57</sup> säädetään.

### **Maakunnan liitto aluekehitysviranomaisena**

Lain mukaan alueella tarkoitetaan maakuntajakolain mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisten toimialueita. Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehitysviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakunnan tavoitellun alueellisen kehityksen osoittamiseksi maakunnan liitossa laaditaan maakuntasuunnitelma. Maakunnan kehittämistä varten laaditaan maakuntaohjelma, jossa esitetään maakunnan kehittämisen tavoitteet. Lisäksi alueiden kehittämistä varten laaditaan Euroopan yhteisön alueellisia rakennerahasto-ohjelmia.

Asianomainen ministeriö määrittelee hallinnonalaansa varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana ministeriön hallinnonalan suunnittelua. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia erityisohjelmia. Sisäasiainministeriö vastaa valtakunnallisten alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa. Lisäksi sisäasiainministeriö vastaa maakuntaohjelmien ja muiden lain mukaisten ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen kanssa. Sisäasiainministeriö antaa tarvittaessa ohjeita maakunnan liitoille maakuntaohjelman ja muiden lain mukaisten ohjelmien valmistelusta sekä tuen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta.

Alueiden kehittämislain 7 §:n mukaan maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa, vastaa maakunnan suunnitteluun kuuluvan maakuntaohjelman laatimisesta ja hyväksyy sen, valmistelea maakuntaohjelman

<sup>56</sup>Laki alueiden kehittämisestä 602/2002.

<sup>57</sup> Rakennerahastolaki 1353/1999.

perusteella vuosittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa sekä osaltaan hyväksyy maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman ja vastaa alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ohjelmaehdotusten laatimisesta maakuntaa varten. Lisäksi maakunnan liitto lain mukaan edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä sekä maakuntien välistä yhteistyötä ja yhteistyötä alueiden kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa, seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä ja hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä.

Maakunnan liitto toimii myös maakunnan kehittämisrahan myöntäjänä. Tämä valtionapuun liittyvä viranomaistehtävä määräytyy valtioneuvoston päätöksellä<sup>58</sup> perusteella. Valtioneuvosto päättää määrärahojen jakamisesta alueittain.

## **Maakunnan suunnittelu**

Maakunnan suunnittelujärjestelmää kuvaa liitteessä numero 2 oleva kaavio (s. 93).

Vuodelta 1999 oleva uusi maankäyttö- ja rakennuslaki<sup>59</sup> määrittelee maakunnan liiton tehtäväksi maakunnan suunnittelun. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (maakunnan liitto), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä.

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maakunnan liitto laatii määräaikaisen maakuntaohjelman. Se sisältää maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, maakunnan kehittämisen kannalta keskeisimmät hankkeet ja muut olennaiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja suunnitelman ohjelman rahoittamiseksi. Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskulttuuria koskeva osa. Maakuntaohjelman tavoitteena on maakunnan kaikinpuolinen kehittäminen.

Maakuntaohjelmaa laadittaessa otetaan huomioon maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, hallinnonaloittainen alueiden kehittämisen suunnittelu ja maakuntaa koskevat muut laissa tarkoitetut ohjelmat. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee

<sup>58</sup> Valtioneuvoston päätös 688/2001.

<sup>59</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

saamelaiskäräjät. Maakuntaohjelma laaditaan neljäksi vuodeksi. Maakuntaohjelman laadinnassa toteutetaan eurooppalaisen aluekehitysmallin mukaista alhaalta ylös kulkevaa ohjelmatyötä. Maakuntaohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto. Maakuntaohjelmaa tarkistetaan tarvittaessa. Valtion viranomaiset ottavat toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat, edistävät niiden toteuttamista ja arvioivat toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen.

Maakunnan liiton johdolla valmistellaan vuosittain ohjelman toteuttamissuunnitelma. Se sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä arvion niiden rahoittamisesta. Suunnitelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa.

Maakuntien liitot vastaavat alueitaan koskevien Euroopan yhteisön rakennerahastoista rahoitettavia alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ehdotusten laatimisesta. Yleisasetuksen 2 artiklan<sup>60</sup> mukaan rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto (EMOTR) sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Ohjelmaehdotukset sisältävät Euroopan yhteisön rakennerahastoja koskevassa Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetyt asiat.

Ohjelmia koskevat ehdotukset valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien sekä muiden ohjelmien toteuttamiseen osallistuvien julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa. Valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia määräaikaista erityisohjelmia, jotka sovitetaan yhteen maakuntaohjelmien kanssa. Ohjelmat hyväksyy valtioneuvosto. Rakennerahastolain mukaisesti maakunnan liitto toimii hallintoviranomaisena Interreg-yhteisöaloiteohjelmassa<sup>61</sup>. Liitto toimii tässä myös maksuviranomaisena.

Maakuntaohjelman arvioinnista vastaa maakunnan liitto. Maakuntaohjelmia rahoittavat viranomaiset toimittavat maakunnan liitoille sellaiset maakuntaohjelmien seurantaan koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen ohjelmien tulosten seurannan kannalta. Maakuntaohjelman rakenteesta ovat määritykset Valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä<sup>62</sup>. Maakuntaohjelmalla suunnataan erityisesti alueiden kehittämisen projektirahoitusta ja yritystukia. Käytännössä on kuitenkin todettu, että nykyisen hallintojärjestelmän aikana on kuitenkin vaikea ohjata ja seurata aluekehitysrahojen jakautumista, koska maakuntaohjelma toteutuu useiden viranomaisten rahoituspäätösten kautta<sup>63</sup>.

Alueiden kehittämiseen suoraan liittyviä määrärahoja on valtion talousarviossa ainakin neljälläkymmenelläviidellä eri momentilla useisiin yksilöityihin käyttötarkoituksiin<sup>64</sup>. Rahojen hallinnointi poikkeaa toisistaan rakennerahastovarojen ja puhtaasti kansallisten määrärahojen osalta. Aluekehittämistä varoja käytetään useissa laeissa määriteltyihin kohteisiin. Euroopan yhteisön rakennerahastovarat on valtion talousarviossa sijoitettu jokainen omalle momentilleen. Maakunnan liiton rooli aluekehitysviranomaisena maakunnan kehittämisessä on merkittävä, vaikka sen kautta ei kuljakaan kovin suurta osaa aluekehittämisen resursseista.

<sup>60</sup> Euroopan yhteisön rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1260/ 1999.

<sup>61</sup> Interreg on yksi neljästä EU:n yhteisöaloiteohjelmasta. Se on rajat ylittävän yhteistyön hankkeisiin käytettävä yhteisöaloite. Muut yhteisöaloitteet ovat Leader, Equal ja Urban.

<sup>62</sup> Asetus alueiden kehittämisestä 1224/2002.

<sup>63</sup> Pirkanmaan liiton maakuntavaltuuston 13.11.2003 tiedokseen merkitsemästä Pirkanmaan maakuntaohjelman seurantaraportista 2003, Pirkanmaan liiton julkaisu B 85.

<sup>64</sup> Laki Kainuun hallintokokeilusta, esityksen yleisperusteluista, HE 198/2002.



### 3. Maakuntahallinnon järjestämisen kansainvälisiä velvoitteita ja vertailua

#### 3.1. Euroopan unionin asettamia velvoitteita

##### 3.1.1. Yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita

##### **Eurooppa-oikeus**

Suomi on perustuslain 1 §:n mukaan täysivaltainen tasavalta. Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa kuitenkin Suomen suvereniteettiin merkittävällä tavalla. Perustuslain ensimmäisessä pykälässä ja koko ensimmäisessä luvussa ei ole kuitenkaan mitään viittausta Suomen EU-jäsenyyteen. Professori Antero Jyränki on todennut, että kaikkine uutuuksineenkaan uusi perustuslakimme tuskin on muuttanut Suomen valtiojärjestystä enemmän kuin muutti vähän ennen kokonaisuudistusta toteutettu Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi<sup>65</sup>.

Euroopan yhteisöjen luomaa oikeusjärjestystä kutsutaan Eurooppa-oikeudeksi. Se on toistaiseksi ainoa olemassa oleva ylikansallinen oikeusjärjestelmä. Merkittävin ero valtioon ja kansallisiin oikeusjärjestyksiin on, että Eurooppa-oikeus sisältää säädöksiä vain niiltä aloilta, joilla Euroopan yhteisöille on perustamissopimuksissa annettu valtuudet tehdä lainsäädäntöä. Euroopan unioni voi siis tehdä jäsenvaltioitaan ja niiden kansalaisia oikeudellisesti sitovia päätöksiä ainoastaan sellaisissa asioissa, joissa jokin artikla jossain perustamissopimuksista antaa siihen oikeuden. Muilta osin valta kuuluu jäsenvaltioille.

Eurooppa-oikeudella on välitön oikeusvaikutus. Yhteisön lainsäädännöllä voidaan asettaa jäsenvaltion kansalaisille oikeuksia ja velvollisuuksia ilman, että tarvitaan erikseen kansallisen parlamentin hyväksyntää. Eurooppa-oikeus on ensisijaista. Ristiriitatilanteessa kansallisen lainsäädännön on väistyttävä. Eurooppa-oikeus vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön monella tavalla. Unionin jäsenenä kansalliset lainsäädäntöelimet luovuttavat osan toimivallastaan unionin toimielimille. Esimerkiksi Suomen rakennerahastolain 3 §<sup>66</sup> kuvastaa suhdetta Euroopan yhteisön oikeuteen: ”Tätä lakia sovelletaan Euroopan yhteisön rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanoon ja rakennerahastovarojen hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen, jollei Euroopan yhteisön säädöksestä tai sen nojalla tehdystä Euroopan yhteisön toimielimen päätöksestä muuta johdu.”

Jäsenvaltion lainsäädäntöelimet sitoutuvat toimeenpanemaan kansallisesti unionin toimielinten päätökset. Kansallisten tuomioistuinten on noudatettava ratkaisuihinsa Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten päätöksiä. Tuomioistuimen kehittämät yleiset oikeusperiaatteet muodostavat osan yhteisön oikeusjärjestyksestä.

##### **Primaarioikeus ja sekundaarioikeus**

<sup>65</sup> Jyränki: Uusi perustuslakimme, 2000, s. 31.

<sup>66</sup> Rakennerahastolaki 1353/1999.

Eurooppa-oikeus jaetaan primaarioikeuteen eli alkuperäiseen oikeuteen ja sekundaarioikeuteen eli johdannaiseen oikeuteen. Alkuperäisellä oikeudella tarkoitetaan perustamissopimuksia<sup>67</sup> sekä näiden sopimusten muutoksia, täydennyksiä ja uusien jäsenten liittymissopimuksia. Johdannainen oikeus on kaikki se säädöstö, joka on syntynyt yhteisöjen oman lainsäädäntötyön tuloksena. Johdannainen lainsäädäntö kattaa kaikki yhteisöjen toimialat. Valtaosa siitä on jäsenvaltioissa hallinnollisin määräyksin toteutettua viranomaisohjausta.

Johdetun yhteisön oikeuden sitova normisto määritellään EY-sopimuksen 249. artiklassa. Sen mukaan sitovaa johdettua oikeutta ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Lisäksi artiklassa määritellään yhteisön sitomattomat toimenpiteet, joita ovat lausunnot ja suositukset.

Euroopan yhteisön asetukset soveltuvat yleisesti. Ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Se ei edellytä erityistä kansallista hyväksymistä tai voimaansaattamista. Jäsenvaltion on kumottava niissä asioissa antamansa ristiriitaiset säädökset tai määräykset, joista unioni antaa asetuksen. Asetuksia voivat Euroopan unionin varsinaisista toimielimistä antaa sekä neuvosto että komissio.

249. artiklan mukaan direktiivi eli lainsäädäntöohje velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisen viranomaisen valittavaksi muodon ja keinot. Direktiivejä käytetään erityisesti jäsenmaiden kansallisten lainsäädäntöjen kehittämisessä, lähentämisessä toisiinsa ja yhdenmukaistamisessa. Se velvoittaa jäsenvaltion muuttamaan kansallisen lainsäädäntönsä tietyn sisältöiseksi direktiivissä ilmaistujen tavoitteiden puitteissa. Jäsenvaltioille on annettu valtaa päättää keinoista, joilla tämä tavoite toteutetaan. Useimmiten direktiivi on saatettava voimaan kansallisesti tietyn ajan kuluessa. Ohje voi sisältää vähimmäisvaatimuksen, joka antaa jäsenvaltion ylläpitää yhteisön tasoa korkeampia normeja, tai se voi olla sellainen, ettei poikkeamista sen sisällöstä kansallisesti sallita. Direktiivejä antavat komissio ja neuvosto.

Päätökset koskettavat yksittäistapauksia. Artiklan 249 mukaan päätös velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu. Niillä ei ole yleisen normin luonnetta eikä yleistä soveltamisalaa. Se ei suo kohteilleen harkintavaltaa sen suhteen, miten päätös tulisi panna täytäntöön. Useimmiten päätöksiä käytetään silloin, kun asetuksella tai direktiivillä säädettyä asiaa on täydennettävä yksityiskohtaisemmilla määräyksillä. Päätöksiä voivat tehdä sekä komissio että neuvosto. Ne osoitetaan yleensä jäsenvaltioiden hallituksille.

Yhteisön toimielimet voivat antaa myös suosituksia ja lausuntoja. Artiklan 249 mukaan ne eivät ole sitovia. Ne ovat yhteisön toimielinten antamia neuvoa-antavia mielipiteitä ja niitä voidaan kohdentaa sekä jäsenvaltioille että yksityisille henkilöille<sup>68</sup>. Ne eivät siis ole oikeudellisesti velvoittavia. Suositusten ja lausuntojen lisäksi on myös sellaisia sitomattomia toimenpiteitä, joita ei erikseen ole mainittu yhteisön perustamissopimuksessa. Tällaisia ovat mm. komission tiedonannot, jotka ovat ohjeellisia, mutta niiden tosiasiallinen merkitys on suuri. Ne nimittäin ilmentävät komission vakiintunutta hallintokäytäntöä<sup>69</sup>.

Lisäksi yhteisön primaarioikeuteen liittyy lukuisia julistuksia, jotka ovat lähinnä poliittisia tahdonilmaisuja. Sitomattomiin toimiin voidaan lukea myös norminantoprosessissa syntyvät

<sup>67</sup> Perustamissopimuksia on neljä, joista merkittävimmät ovat Euroopan talousyhteisön perustamissopimus Roomassa 25.3.1957 ja sopimus Euroopan unionista Maastrichtissa 7.2.1992, muut ovat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus vuodelta 1951 ja Euroopan Atomienenergiayhteisön perustamissopimus vuodelta 1957.

<sup>68</sup> Risto Eerola – Tuomas Mylly – Päivi Saarinen: EU-oikeuden perusteet, 2000, s. 90.

<sup>69</sup> Eerola – Mylly – Saarinen: EU-oikeuden perusteet, 2000, s. 90

valmisteluasiakirjat. Ne ovat komission laatimia selvityksiä (ns. vihreät ja valkoiset kirjat). Sitomattomien toimenpiteiden merkitys on siinä, että niitä voidaan käyttää hyväksi oikeussäännösten tulkinnassa. Tosin yhteisön norminantoprosessissa syntyvillä asiakirjoilla ei yhteisön oikeuden tulkinnassa ole läheskään yhtä merkittävää asemaa kuin esimerkiksi Suomessa on lainvalmisteluasiakirjoilla<sup>70</sup>.

EU-sopimuksen teksti jättää tilaa monille tulkinnoille. EU-komission puheenjohtajan tiedottaja Reijo Kemppinen on todennut Euroopan unionin perusperiaatteista, että unionin tarkoituksesta ja yhteisön periaatteista kertovat lauseet ohitetaan usein suomalaisessa keskustelussa meille vieraana, tyhjänä sanahelinänä. Sitä ne eivät kuitenkaan ole. Lauseet ovat syntyneet vuosikymmeniä jatkuneen kehityksen ja lukuisten, yksimielisyyttä edellyttäneiden kompromissien tuloksena. Ne ilmaisevat juuri sen, miksi ne on tarkoitettukin: kuvauksen niistä periaatteista ja tavoitteista, joille Euroopan unionin kaikki toiminta perustuu<sup>71</sup>.

### **Muita yhteisön oikeuden periaatteita**

Muita yleisiä yhteisön oikeuden periaatteita ovat yleiset oikeusvaltion periaatteisiin kuuluvat vapauten, kansanvaltaan, ihmisoikeuksiin ja perusvapauksien kunnioittamiseen liittyvät periaatteet. Lisäksi on yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittäviä periaatteita. Tällaisia ovat jo osin aiemmin esille tulleet yhteisön oikeuden suora sovellettavuus, välitön oikeusvaikutus ja etusija. Tehokkuusperiaate lukeutuu myös yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittäviin periaatteisiin. Sillä tarkoitetaan sitä, että yhteisön oikeuden toteutumisen on oltava tehokasta. Periaatteen erityisenä ilmentymänä on, että yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutumisen jäsenvaltiossa on oltava riittävän tehokasta<sup>72</sup>.

Jäsenvaltioiden ja yhteisön välisiä velvoitteita ja työnjakoa määrittäviä periaatteita ovat lojaliteettiperiaate, tämän tutkielman 3.1.2. –luvussa tarkemmin käsiteltävä toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate ja läheisyysperiaate sekä joustavuusperiaate eli kiinteämmän yhteistyön periaate. Lojaliteetti- eli solidaarisuusperiaate on yhteisön oikeuden keskeisimpiä periaatteita. Se perustuu EY:n perussopimuksen 10. artiklaan. Sen keskeisenä sisältönä on, että jäsenvaltioiden on toimittava lojaalisti yhteisöä kohtaan. Joustavuusperiaate on Amsterdamin tarkistamissopimuksen<sup>73</sup> mukanaan tuoma periaate. Sen mukaisesti jäsenvaltioiden enemmistö voidaan valtuuttaa pidemmälle menevään yhteistyöhön sopimuksen sallimissa rajoissa jäsenvaltioiden jo sopimien tavoitteiden toteuttamiseksi muiden jäsenvaltioiden jäädessä tässä vaiheessa tiiviimmän yhteistyön ulkopuolelle. Se mahdollistaa integraation syvenemisen unionin laajenemisesta huolimatta.

Yhtenä yleisenä oikeusperiaatteena on muun muassa suhteellisuusperiaate. Se voi kohdistua sekä jäsenvaltioihin että yhteisön toimielimiin. Periaatteen mukaan käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. EU:n toimielimiä suhteellisuusperiaate velvoittaa EY:n perustamissopimuksen 5 (3) artiklan mukaan. Sen mukaan yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

<sup>70</sup> Eerola – Mylly – Saarinen: EU-oikeuden perusteet, 2000, s. 91

<sup>71</sup> Reijo Kemppinen: Suomi Euroopan unionissa, 2002, s. 16-17.

<sup>72</sup> Eerola – Mylly – Saarinen: EU-oikeuden perusteet, 2000, s. 96.

<sup>73</sup> Amsterdamin tarkistamissopimus, 2.10.1997.

Professori Aimo Rynnänen on todennut, että suhteellisuusperiaate on myös kunnallisen itsehallinnon suoja<sup>74</sup>. Kunnallinen itsehallinto onkin yhteisötasolla tunnustettu. Sen loukkaaminen tai rajoittaminen voi sen vuoksi tapahtua ainoastaan suhteellisuusperiaate huomioonottamalla. Tohtori Jens Kaltenbornin väitöskirjassa on todettu: ”Suhteellisuusperiaate ja subsidiariteettiperiaate ovat turvamekanismeja, jotka asettavat tietyt rajat yhteisön vallalle puuttua kunnalliseen itsehallintoon.”<sup>75</sup>

### 3.1.2. Läheisyysperiaate. Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate

Helmikuussa vuonna 1992 allekirjoitettiin Maastrichtin sopimus<sup>76</sup>, missä vahvistettiin Euroopan unionin asema. Sopimuksessa ovat myös läheisyysperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen sisällöt.

EU-sopimuksen 1. artiklan mukaisesti läheisyysperiaate tarkoittaa sitä, että päätökset pitää tehdä mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Perustamissopimuksessa todetaan tämän merkitsevän uutta kehityksen vaihetta yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomisessa. Läheisyysperiaatteen on katsottu korostavan myös päätöksenteon ja hallinnon hajauttamisen tärkeyttä. Tätä on perusteltu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4. artiklassa<sup>77</sup>, jossa todetaan, että kansalaista lähinnä olevien viranomaisten tulisi huolehtia julkisista tehtävistä.

Subsidiariteetin eli toissijaisen toimivallan periaate on kirjattu jo EY:n perussopimuksen 5. artiklan toiseen kohtaan seuraavasti: ”Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.”

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen lähtökohtana on, että päätöksenteko pitää ensisijaisesti järjestää alimmalle mahdolliselle tasolle ellei ole hyvin perusteltavia syitä keskittää sitä ylemmälle tasolle. Toiminta tulisi vasta toissijaisesti järjestää keskitetysti. Ylemmät päätöksentekotasot ovat siten periaatteen perusidean mukaan toissijaisia suhteessa alempiin tasoihin. Keskitettyä päätöksentekovaltaa tulisi näin ollen hajauttaa, mikäli toiminta tai päätöksenteko on sopivammin ja tehokkaammin toteutettavissa alemmalla tasolla. Kyseessä ovat siis yhteisön ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvat asiat.

Eurooppa-oikeuden mukaisesti se merkitsee sitä, että jäsenvaltion toiminta on yleensä ensisijaista ja unionin toissijaista sikäli kuin toimintaa ei ole nimenomaisin normein keskitetty unionin tasolle. Professori Olli Mäenpään mukaan unionin ja jäsenvaltion välistä päätösvalan jakoa määrittävä subsidiariteettiperiaate on aiheellista pitää käsitteellisesti erillään myös läheisyysperiaatteesta<sup>78</sup>. Subsidiariteettiperiaate ja läheisyysperiaate usein rinnastetaan toisiinsa. Niin ei pidä kuitenkaan tehdä, sillä toissijaisuus ei sinänsä edellytä sitä, että päätöksenteko myös jäsenvaltion sisällä tapahtuu lähellä kansalaisia.

<sup>74</sup> Rynnänen: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa, 1997, s. 162-163.

<sup>75</sup> Rynnänen: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa, 1997, s. 163 (Kaltenborn: Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der Europäischen Union, 1996).

<sup>76</sup> Maastrichtin sopimus, 7.2.1992.

<sup>77</sup> Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, Euroopan neuvosto, 15.10.1985.

<sup>78</sup> Olli Mäenpää: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 2001, s. 242.

Mäenpään mukaan eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa toissijaisuusperiaatteen soveltamisala on suhteellisen suppea, sillä periaate ohjaa välittömästi vain jäsenvaltion ja unionitason välistä päätösvallan jakautumista. Periaate ei siten sellaisenaan sido esimerkiksi jäsenvaltion hallintokoneiston rakenteen järjestämistä. Se on edelleen jäsenvaltion itsensä järjestettävissä. Mäenpää toteaa, että toissijaisuusperiaate ei myöskään suoranaisesti edellytä tai välittömästi vahvasta tietynlaisia valtionsisäisiä hallinnollisia rakenteita, esimerkiksi kunnallista itsehallintoa tai aluehallintoa<sup>79</sup>. Välillisesti periaatteella voi kuitenkin olla merkitystä organisaation kehittämistä ohjaavana lähtökohtana.

Ainakin epäsuorasti periaate voi tukea myös päätösvallan ja hallinnon desentralisointia jäsenvaltion sisällä, mikäli jäsenvaltio haluaa hajauttaa päätösvaltaa. Tämä koskee etenkin päätöksenteon alueellistamista. Tältä kannalta EY 5 (2) artiklaa täydentävät erityisesti EY 263-265 artiklat alueiden komiteasta. Säännösten taustalla on myös Saksan osavaltioiden aloitteellisuus, joka oli keskeisimpiä konkreettisia sysäyksiä subsidiariteettiperiaatteen kirjaamiseen EU-sopimukseen.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamistapaa on eräiltä osin täsmennetty Amsterdamin sopimuksen yhteydessä hyväksytyssä pöytäkirjassa nro 30 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta<sup>80</sup>. Siinä toimenpiteen suhteellista tehokkuutta arvioidaan seuraavasti: ”Yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita”. Professori Mäenpään mukaan tällaisia jäsenvaltion käytettävissä olevia riittävän tehokkaita keinoja voivat olla esimerkiksi valtakunnalliset, alueelliset tai paikalliset normit.

Eurooppa-oikeuden valtiosääntötasolla kunnat ja alueet eivät ole tuntemattomia. Johdetun oikeuden toimeenpanossa niillä on käytännössä keskeinen merkitys ja ne osallistuvat myös unionin kautta tulevan taloudellisen tuen jakamiseen. Niillä on lisäksi unionin päätöksentekojärjestelmässä alemman asteinen oikeussubjektius alueita ja kuntia edustavan alueiden komitean kautta. Kunnille ja alueille onkin muodostunut kiinnostava ja monisyinen erityisrooli Eurooppa-oikeuden valmistelussa ja toteuttamisessa. Aluehallinnon merkitys on voimistunut lähinnä tukipäätösten toteuttamisessa.

### 3.1.3. Maakunnallistamiseen liittyviä velvoitteita

Euroopan yhteisön harjoittamaa alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat säännökset sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen XVII osastoon. Perustamissopimuksen 158. artiklan mukaan yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä. Erityisenä pyrkimyksenä on vähentää alueiden välisiä kehityseroja. 159. artiklan mukaan jäsenvaltiot pyrkivät myös talouspolitiikan yhteensovittamisella 158. artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Tärkeimpinä instrumentteina näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat rakennerahastot, Euroopan investointipankki ja muut yhteisön käytettävissä olevat rahoitusmuodot.

EY:n parlamentti antoi 18.11.1988 päätöslauselman maakunnallistumisesta yhteisössä. Yhteisön maakunnallistamista koskeva peruskirja<sup>81</sup> määrittelee maakunnan ja kansanvaltaisuuden vaatimuksen.

<sup>79</sup> Mäenpää: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 2001, s. 246.

<sup>80</sup> Amsterdamin tarkistamissopimus, 2.10.1997.

<sup>81</sup> C 326/289 ja C 326/296 vuodelta 1988.

Euroopan neuvoston jäsenmaiden yhteiselin CLRAE eli Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten pysyvä kongressi<sup>82</sup> järjesti kesäkuussa 1993 Euroopan maakunnallistamisen konferenssin, jonka tehtävänä oli arvioida tapahtunutta kehitystä ja tarkastella tulevaisuuden näkymiä.

Loppulausunnossa konferenssi jakoi jäsenvaltiot kolmeen ryhmään: unitaarisiiin, alueellistettuihin ja liittovaltioihin. Unitaarisisissa valtioissa paikallisilla ja alueellisilla viranomaisilla on tietty autonomian aste yksinkertaisen lainsäädännön rajoissa. Alueellistetuissa valtioissa ja liittovaltioissa alueellinen autonomia eroaa unitaarisisista valtioista autonomian asteen osalta.

### **EY:n päätöslauselma maakunnallistumisesta yhteisössä**

EY:n parlamentin päätöslauselman neljännessä luvussa todetaan, että sopivin maantieteellinen ja institutionaalinen taso alueelliseen suunnitteluun ja ohjelmallisuuteen perustuvan aluepolitiikan suunnittelemiseen ja täytäntöönpanoon olisi maakunnallinen taso. Tätä on perusteltu sillä, että asukas pohja olisi riittävän laaja ja maakuntataso vastaa useissa jäsenvaltioissa olemassa olevia institutionaalisia rakenteita ja aikaisempia ohjelmakokeiluja. Päätöslauselmassa maakunnallistumisen katsotaan mahdollistavan erityisesti jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan määrittelyä ja yhdenmukaistamista ja siten auttaa alikehittyneitä ja teollisesti taantuvia maakuntia toipumaan kanavoimalla niille riittävästi voimavaroja kehitykseen. Maakunnallistumisen katsotaan myös edesauttavan maakuntien omaehtoista kehitystä ja maakuntien erityispiirteiden esille tuontia.

Päätöslauselmassa kiinnitetään huomiota myös kansan tahdon ilmituloon. Sen mukaan yhteisön vastuualueen laajentuessa ja päätösvallan siirtyessä enemmän yhteisön elimille on hallintoa, päätöksentekoa ja toimeenpanovaltaa hajasijoitettava maakunnallisille viranomaisille, jotka edustavat kansan tahtoa. Tämän on katsottu mahdollistavan Euroopan kansalaisten informoimisen ja mukaan vetämisen yhteisön toimenpiteisiin, kun poliittinen yhtenäisyys ei rajoittuisi vain kansallisten hallitusten välille, vaan se perustuisi myös maakunnallisiin yhteisöihin ja niiden autonomian tunnustamiseen ja korostamiseen. Maakunnille annettava toimivalta olisi edelleen jäsenvaltioiden sisäisen lainsäädännön takana.

Päätöslauselman loppuhuomioissa todetaan, että kaiken maakunnallistumisen tulee heijastaa kyseisen maakunnan väestön tahtoa, sen tulee tapahtua valtion oikeudellisen viitekehyksen sisällä ja yhteisymmärryksessä valtion kanssa. Loppuhuomioiden mukaan maakunnilla tulee olla korkein mahdollinen asema oikeusjärjestyksen puitteissa ja niillä tulee olla maakunnan asukkaiden demokraattisesti valitsemat toimielimet. Lisäksi muun muassa vaaditaan maakuntien rahoituksellista itsehallintoa ja riittäviä voimavaroja valtuuksiensa käyttämiseen. Tähän liittyy vaatimus siitä, että valtion ja maakuntien tulee luoda järjestelmät verotulojen epätasaisen jakautumisen kompensoimiseksi ja maakuntien välisen epätasapainon korjaamiseksi.

Päätöslauselmassa todetaan myös, että osassa jäsenvaltioita maakunnallistumisprosessi ei ole vielä alkanut. Jäsenvaltioille annetaan kehoitus maakunnallistaa sisäistä rakennettaan. Päätöslauselman antamisen aikaan Suomi ei ollut vielä EU:n jäsen. Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksymisen jälkeen ja EY-jäsenyyshakemuksen myötä Suomessa maakunnallistumisen prosessi lähti toteutumaan alueiden kehittämisen kautta. Aluekehityslaki annettiin vuonna 1993 ja se antoi tehtäviä ja toimivaltaa maakunnallisille liitoille peruslähtökohtanaan kunnallisen itsehallinnon pohja.

<sup>82</sup> Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

## EY:n maakunnallistamista koskeva peruskirja

Yhteisön maakunnallistamista koskeva peruskirja määrittelee 1. artiklassaan maakunnan seuraavasti: ”Maakunta tarkoittaa aluetta, joka muodostaa maantieteellisesti selkeän kokonaisuuden, tai sellaisten alueiden ryhmää, jolla on jatkuvuus, ja jonka väestöllä on yhteisiä piirteitä, ja joka pyrkii säilyttämään tästä johtuvan erityisen identiteettinsä ja kehittämään sitä pyrkimyksensä kulttuurisen, sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen.”

Kolmannessa artiklassa tunnustetaan jäsenvaltioiden sisäisen lainsäädännön etuoikeus määrättäessä maakuntien hallinnon rakennetta. Peruseriaatteita koskevat säännökset määritellään otettavaksi maan perustuslakiin tai säädettäväksi kunkin jäsenvaltion korkeimmalla mahdollisella sisäisen lainsäädännön tasolla. 3. artiklassa määritellään myös, että maakuntien on oltava erillisiä oikeushenkilöitä. 6. ja 7. artikla määrittelevät, että maakunnalla tulee olla ainakin maakunnallinen valtuusto sekä maakunnallinen hallitus ja puheenjohtaja. Maakunnallinen valtuusto tulee valita vapailla, yleisillä, suorilla, tasa-arvoisilla ja salaisilla vaaleilla.

Peruskirja antaa vaihtoehtoisiksi tavoiksi valita maakunnallisen hallituksen puheenjohtajan joko suoraan vaaleilla tai valtuusto tai hallitus valitsevat hänet. 11. ja 12. artikla määrittelevät maakunnan toimivaltaa muun muassa siten, että maakunnalla tulee olla oikeus hallita omia asioitaan ja maakunnalla tulee olla riittävä toimivalta omien toimielimiensä järjestämiseen, taloudellisen kehityksen edistämiseen ja järjestämiseen sekä puuttumiseen asioihin, jotka liittyvät yksittäisille kansalaisille annettaviin palveluihin. Peruskirja määrittelee myös niiden maakuntien, joilla on lainsäädäntövaltaa, toimivaltaan liittyviä käytäntöjä.

## Oikeudelliset vaikutukset

Professori Olli Mäenpää on todennut eurooppalaiseen yhteistyöhön liittyvistä oikeudellisista vaikutuksista muun muassa seuraavaa: ”Kuntien asema ja organisaatio, kunnallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus samoin kuin esimerkiksi julkishallinnon alueellistaminen tai alue- ja maakuntahallinnon järjestäminen ovat kaikki kansallisen valtiosäännön piiriin luettavia oikeudellisen sääntelyn kohteita. Ne jäävät siten EU-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle. Niitä ei ole suoranaisesti edes pyritty harmonisoimaan. Myöskään Euroopan neuvoston päätöksillä, kuten erityisesti paikallisen itsehallinnon peruskirjalla, ei ole tältä osin suoranaista vaikutusta EU-oikeuden sääntelyyn.”<sup>83</sup>

Mäenpää toteaa kirjassaan myös: ”Oikeudellisesti jäsenvaltioilta ei välittömästi edellytetä erityisiä toimenpiteitä esimerkiksi maakuntien tai kuntien aseman vahvistamiseksi tai niiden keskitetyn ohjauksen erityiseksi tiivistämiseksi”<sup>84</sup>. Mäenpään mukaan kuitenkin epäsuorat EU-oikeuden vaikutukset huomioon ottaen tilanne on kuitenkin jossain määrin toinen. Esimerkiksi EU-sopimuksen A-artiklassa on yleinen tavoite siitä, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaista.

Euroopan unionin oikeuden toteuttamisesta professori Mäenpää on kirjoittanut muun muassa: ”Unionin oikeuden toteuttaminen on jäsenvaltioiden tehtävänä ja vastuulla. Jäsenvaltioiden julkishallintoon kuuluvat erilaiset desentralisoidut yksiköt kuten kunnat ja alueet, eivät sen sijaan

<sup>83</sup> Mäenpää: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa, 1997, s. 34.

<sup>84</sup> Mäenpää: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa, 1997, s. 29.

ole itsenäisiä EU-oikeuden subjekteja”<sup>85</sup>. Mäenpään mukaan aluehallinnon merkitys on voimistunut lähinnä tukipäätösten toteuttamisessa. Esimerkkinä tästä käy muun muassa Suomen rakennerahastolain 4 §, missä on määritelty kohdassa 11 rakennerahastovaroja käyttävän ministeriön määritelmä, joka ulottuu maakuntien liittoihin asti: ”joka myöntää tai käyttää itse rakennerahastovaroja taikka jakaa niitä edelleen omalle hallinnonalalleen tai maakuntien liitoille käytettäväksi tai tukena myönnettäväksi.”

### **Euroopan unionin alueiden komitea**

Euroopan unionissa on kaksi neuvoa-antavaa komiteaa. Ne ovat alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea. Kummassakin komiteassa on 222 jäsentä yhteisön jäsenvaltioista. Alueiden komitean jäsenet ovat lähinnä maakuntien ja suurimpien kaupunkien edustajia. Suomella on siinä yhdeksän varsinaista jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Jäsenet nimittää Suomen hallitus. Komiteat voivat antaa oma-aloitteisesti lausuntoja yhteisöä koskevista kysymyksistä. Tietyissä tapauksissa neuvoston on kuultava komiteoiden mielipidettä komission ehdotuksista.

Alueiden komitean yhtenä päätavoitteena on unionin ja kansalaisten lähentäminen toisiinsa. Se välittää kuntien ja maakuntien äänen Euroopan unionille. Sitä on kuultava muun muassa rakennerahastoasioissa, jotka edistävät taloudellista ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta. Komitean tehtävänä on myös kertoa muille EU:n toimielimille paikallisten ja alueellisten tahojen mielipide unionin aloitteista. Komitean kannanotot eivät ole kuitenkaan sitovia.

Nyt valmisteluvaiheessa olevassa Euroopan unionin perustuslakiesityksessä<sup>86</sup>, jonka EU:n tulevaisuuskonventti antoi heinäkuussa 2003 hallitusten välisen konferenssin (HVK) käsiteltäväksi, on alueiden komitean asemaa vahvistavia kohtia. Konventin tekemässä perustuslakiesityksessä korostetaan aikaisempaa enemmän alueellisuutta. Se näkyy muun muassa perustuslakiluonnoksen 3. artiklassa mainitussa alueellisessa yhteenkuuluvuudessa (koheesiopolitiikka). 5. artiklassa tuodaan esille jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin kunnioittaminen myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.

Perustuslakiesityksen IV osassa olevissa yleisissä määräyksissä ja loppumääräyksissä on pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta. Sen mukaan alueiden komitea voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa sellaisista lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää unionin perustuslain mukaan sen kuulemista. Kyse on siis toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Puuttumista ei voi kuitenkaan siis tehdä vielä siinä vaiheessa, kun tällainen loukkausmahdollisuus havaitaan, vaan vasta sitten kun toissijaisuusperiaatetta on jo loukattu.

Kansanvaltaisuuden vaatimusta alueiden komitean jäsenille on myös korostettu. Perustuslakiesityksen 31. artiklan kohdassa 2 sanotaan: ”Alueiden komitea muodostuu alueellisten ja paikallisten julkisyhteisöjen edustajista, joilla on joko alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön vaalissa saatu valtuutus tai jotka ovat poliittisessa vastuussa vaaleilla valitulle elimelle”. Tämä

<sup>85</sup> Mäenpää: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 2001, s. 341.

<sup>86</sup> Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, Eurooppa-valmistelukunta, luovutettu Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18.7.2003. Suomessa EU:n perustuslakiesitystä sanotaan myös EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi.



tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenten tulee olla joko kunnallisvaaleissa tai maakuntavaaleissa valittuja valtuutettuja tai korkeimpia poliittisessa vastuussa olevia virkamiehiä. Suomessa kunnanjohtaja on kelpoinen, mutta maakuntajohtajan osalta tilanne on jo tulkinnanvarainen, koska hän on poliittisesti vastuussa välillisesti kansanvaltaiselle toimielimelle eli maakuntavaltuustolle. Myös maakuntahallituksen jäsenyyttä ei voi meillä tulkita riittäväksi alueiden komitean jäsenyyteen, koska maakuntahallituksen valitsee maakuntavaltuusto, joka muodostuu kunnallisvaalien poliittisten voimasuhteiden kautta eikä suoralla vaalilla.

Unionin laajentumisen myötä alueiden komitean jäsenmäärä saa jatkossa olla korkeintaan 350. Jäsenten toimikausi on viisi vuotta.

### **3.2. Euroopan neuvoston hyväksymiä periaatteita**

#### **Suomessa pohjana kunnallinen itsehallinto**

Euroopan neuvosto hyväksyi Strasbourgissa 15.10.1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Suomi allekirjoitti peruskirjan kesäkuussa 1990. Peruskirjan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa valtion sisäisessä lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Peruskirjaan on kirjattu paikallista itsehallintoa turvaavat keskeiset periaatteet. Sen mukaan demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan edellytyksenä on, että jäsenvaltioissa on paikallisviranomaiset, joilla on kansanvaltaisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja –keinoihin sekä voimavaroihin.

Hallituksen esityksen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä<sup>87</sup> mukaan Suomessa paikallinen itsehallinto tulisi koskemaan kunnallista itsehallintoa. Peruskirjan 13. artiklan tarkoittamiksi viranomaisiksi hallituksen esityksessä määriteltiin kunnat. Peruskirjan 3. artiklan toisen kappaleen mukaan kansanvaltaisesti valittujen toimielinten tulee käyttää paikallisen itsehallinnon päätösvaltaa. Hallituksen esityksessä tämän todettiin Suomen kunnallisessa itsehallinnossa toteutuvan. Esityksellä ei nähty olevan välittömiä organisatorisia vaikutuksia.

#### **Huomiota aluehallinnon kehittämiseen**

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä<sup>88</sup> kiinnitettiin huomiota siihen, että peruskirjaa voidaan soveltaa paikallishallintoviranomaisten lisäksi aluehallintoviranomaisiin. Mietinnössä todettiin, että eräissä maissa kuten Tanskassa ja Ruotsissa peruskirjaa sovelletaankin kuntaa laajempiin itsehallinnollisiin yksiköihin. Valiokunta totesi myös, että Euroopan paikallis- ja aluehallinnon pysyvä kongressi on antanut vuonna 1980 maakunnallisen tason itsehallinnosta suosituksen<sup>89</sup>. Valiokunnan mielestä hallituksen olisi syytä selvittää antavatko peruskirja ja suositus aihetta aluehallintomme kehittämiseen.

---

<sup>87</sup> HE 235/1990.

<sup>88</sup> UaVM 23/1990.

<sup>89</sup> CLRAE:n suositus vuodelta 1980.

Vastaava asia tuli esille, kun eduskunnan hallintovaliokunta antoi lausuntonsa<sup>90</sup> EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle. Lausunnossa todettiin, että nykyisin Suomen aluehallinto perustuu pääosin valtionhallintoon. Valiokunta katsoi, että Suomessa on perusteltua selvittää mahdollisen EY-jäsenyyden aiheuttamat tarpeet kansanvaltaisen alueellisen hallinnon järjestämiselle ottaen kuitenkin huomioon kehittynyt kunnallishallinto eri yhteistyömuotoineen.

### **Paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältö ja merkitys**

Suomessa laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annettiin 12.4.1991<sup>91</sup>. Sen ensimmäisessä pykälässä todetaan, että Strasbourgissa 15. päivänä lokakuuta 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, ovat voimassa niin kuin siitä on sovittu. Euroopan unioni ei ole sidottu peruskirjaan. Tämä johtuu siitä, ettei EU ole oikeushenkilö. EU ei voi olla Euroopan neuvoston jäsen eikä voi olla allekirjoittajana.

Suomi allekirjoitti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä edellä mainitun lain. Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella<sup>92</sup> vuoden 1991 lokakuun alusta. Se on periaatteessa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus ei juurikaan tule kysymykseen. Suurin merkitys sopimuksella on lakeja säädettäessä: kunnallishallintoa koskevien säännösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa.

Peruskirjan 2. artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Velvoite itsehallinnon periaatteen tunnustamiseen perustuslaissa on kirjoitettu ehdolliseen muotoon muun muassa sen vuoksi, että kaikissa maissa ei ole kirjoitettua valtiosääntöä. Paikallisen itsehallinnon peruskirja edellyttää lainsäädännöllä turvattavaksi muun muassa kansalaisten oikeuden osallistua julkisten asioiden hoitoon sekä kunnallishallinnon institutionaalisen rakenteen. Peruskirjan 3. artiklan alussa on määräys paikallisen itsehallinnon oikeudesta ja kelpoisuudesta lain nojalla hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan.

Paikallisviranomaisten oikeudesta saada päättää sisäisestä hallintorakenteestaan määrätään 6. artiklassa. Kunnalla tulee olla mahdollisuus päättää omista hallintorakenteistaan paikallisten olosuhteiden ja hallinnon tehokkuuden huomioonottamiseksi, vaikka lainsäädännössä voidaankin säätää tiettyjä yleisiä periaatteita. Artiklan toisessa kappaleessa on määräys henkilöstövoimavarojen käytöstä. Kunnalle on annettava mahdollisuus ottaa palvelukseen mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Tämä taas edellyttää mahdollisuuksia tarjota riittäviä palkkaus- ynnä muita etuja.

Peruskirjan 7. artiklassa pyritään varmistamaan, että luottamustehtävään valittu voi hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja että luottamushenkilö saa tehtävänsä hoitamisesta asianmukaisen taloudellisen korvauksen. Edelleen artiklassa edellytetään, että vaalikelpoisuudesta säädetään lain tasolla.

<sup>90</sup> Hallintovaliokunnan lausunto 20.3.1992.

<sup>91</sup> Laki 1180/1991.

<sup>92</sup> Asetus 1181/1991.

Peruskirjan 8. artiklassa on määräykset paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta. Olennainen valvonta on artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan mahdollista vain perustuslakiin tai muuhun lakiin perustuvan sääntelyn perusteella. Yleensäkin toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Tarkoituksenmukaisuuden valvonta on mahdollista vain ylemmiltä viranomaisilta siirretyissä tehtävissä. Valvonnassa noudatetaan myös suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan valvontaa suorittavan viranomaisen tulee oikeuksia toteuttaessaan valita toivottuun tulokseen johtavista keinoista ne, joilla on vähiten vaikutusta paikalliseen itsehallintoon.

Yhdeksännen artiklan ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että paikallisviranomaiset ovat oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa. Artiklan toisen kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä. Artiklan viides kappale edellyttää taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelemiseksi sellaisia tasoitusjärjestelmiä, joilla voidaan korjata käytettävissä olevien rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutukset. Mikäli on mahdollista, niin paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Taloudellisen tuen myöntäminen ei saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.

Peruskirjan 11. artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa ja kansallisessa lainsäädännössä. Tarkoituksena on turvata, että muut hallintoviranomaiset eivät loukkaa kunnille lainsäädännössä vahvistettuja itsehallinnon rajoja. Näiden hallintoviranomaisten toimet tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun hallintotoimen lainmukaisuudesta päättävän viranomaisen ratkaistavaksi.

### **Peruskirjan asettamat kansanvallan perusteet**

Peruskirja velvoittaa lainsäädännöllä turvaamaan paikallisen itsehallinnon kansanvaltaiset perusrakenteet. Peruskirjan 3. artiklan toisessa kappaleessa tunnustetaan valtuustojen tai vastaavien edustukselliseen demokratiaan pohjautuvien toimielinten valta käyttää itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa. Lisäksi todetaan, että tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaisyhteiskunnan tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu. Edustuksellisen ja suoran demokratian suhde on peruskirjassa jätetty jossain määrin avoimeksi, vaikka edustuksellinen demokratia mainitaankin päävaihtoehtona.

Nykyinen läheisyysperiaate on kirjattuna peruskirjan 4. artiklan kolmanteen kappaleeseen, jonka mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Kansanäänestyksen käyttämisestä on maininta peruskirjan 5. artiklassa, missä käsitellään paikallisviranomaisten aluerajojen muuttamista. Aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Oleellisen tärkeää on, että kuntalaisia joko suoraan tai välillisesti ennakkoon

kuullaan asiassa. Kansanäänestystä pidetään erityisen sopivana menetelmänä, mutta muitakin tapoja voidaan käyttää.

## **Uusi Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirja valmisteilla**

Euroopan neuvostossa valmistellaan Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaa. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva pysyvä toimielin Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressi (CLRAE) hyväksyi 5. päivänä kesäkuuta 1997 suosituksen mainituksi peruskirjaksi. Suomessa huomioitiin valmisteilla olevan peruskirjan sisältöä säädettäessä uutta kuntalain 86a pykälää (siitä on tässä tutkielmassa oma lukunsa 4.3.2.).

Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjan lopullinen valmistelu on yhä kesken. Luonnoksessa Suomen aluehallintomalli on mukana eurooppalaisen aluehallinnon (regionalismin) tunnusmerkit vain minimaalisimmalla tasolla täyttävänä. Helsingissä kesäkuussa 2002 kokoontuneet EN:n jäsenmaiden alue- ja kuntaministerit hyväksyivät yksimielisesti asiakirjan periaatteet ja varsinaisen asiasisällön. Asiakirjan valmistelu jatkui ministeritasolla Roomassa lokakuussa 2003. Jäsenmailla on vielä erimielisyyttä asiakirjan oikeudellisesta luonteesta. Suomessa peruskirjaan ei liity ongelmia voimassa oleva lainsäädäntö ja hallituksen hallinnon kehittämistavoitteet huomioon ottaen<sup>93</sup>. Alueellisen itsehallinnon peruskirja valmistunee vuonna 2004, jonka jälkeen jäsenmaat voivat sen ratifioida.

Euroopan neuvostossa CLRAE antaa päätöslausemia ja suosituksia. Siinä on 305 jäsentä, joista viisi on Suomesta. CLRAE:n tehtävänä on edistää kuntien ja alueiden paikallista itsehallintoa ja vaikutusmahdollisuuksia Euroopan kehittämisessä. Kongressi jakaantuu kuntakamariin ja aluekamariin, jonka tehtäväalaan kuuluvat alueet ja maakunnat.

### **3.3. Maakuntahallinnon vertailua**

Euroopan unionin nykyisistä 15 jäsenmaasta<sup>94</sup> Itävalta ja Saksa ovat liittovaltioita, joissa on osavaltioita. Muista jäsenmaista voidaan lyhyesti todeta, että itsehallintoalueisiin tai alueisiin jakautuvia jäsenmaita ovat Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Ranska, Ruotsi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Lääneihin jakautuvia ovat Alankomaat ja Portugali. Luxemburg jakaantuu piirikuntiin. Suomi jakaantuu maakunnallisten liittojen alueisiin (maakuntiin) ja lääneihin. Kaikissa jäsenmaissa on kuntatason hallintoa. Monilla jäsenmailla on autonomisia alueita kuten Suomella Ahvenanmaa<sup>95</sup>.

Kansanvaltaisuuden taso maakunnissa ja lääneissä vaihtelee EU-jäsenmaissa. Suurimmassa osassa jäsenmaita on maakuntatasoa vastaavat suorilla vaaleilla valittavat kansanvaltaiset toimielimet. Suomessa sen sijaan kunnallisen itsehallinnon taso on korkea verrattuna pääosaan muista jäsenmaista. Tässä tutkielmassa vertailumaiksi olen valinnut Ruotsin ja Itävallan.

#### **3.3.1. Ruotsi**

<sup>93</sup> Sisäasiainministeriön tiedote 15.10.2003, lähde [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

<sup>94</sup> 1.5.2004 Euroopan unioni laajenee 10 uudella jäsenmaalla.

<sup>95</sup> Perustietoja EU:n alueiden komiteasta -tiedote, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, tilanne 1.5.2002.

Ruotsi ja Suomi liittyivät Euroopan unioniin samanaikaisesti vuoden 1995 alussa. Mailla on myös pitkä yhteinen historia, kun Suomi oli osa Ruotsia vuoteen 1809 saakka. Molemmilla mailla on samantapainen kansanvaltainen perinne ja molemmat maat edustavat Pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Molempien maiden oikeusjärjestykset ovat melko yhteneväisiä.

Valtiollisen järjestelmän perusteista Ruotsissa säädetään hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä<sup>96</sup>, jotka ovat vuodelta 1774. Vaikka valtiomuoto on monarkkinen, niin järjestelmä on täysin parlamentaarinen. Ruotsissa julkista valtaa käyttäviä orgaaneja ovat parlamentti, hallitus, tuomioistuimet sekä valtion ja kuntien hallintoviranomaiset. Hallitusmuodon mukaisesti kaikki julkinen valta Ruotsissa lähtee kansasta. Hallitusmuoto ilmaisee, että maassa on kuntia ja maakuntia. Hallitusmuodon 1. luvussa, jossa määritellään valtiomuodon perusteet, on oma pykälänsä otsikolla kunnat, maakunnat ja niiden verotusoikeus. Hallitusmuoto ilmaisee myös, että päätösvaltaa niissä harjoittavat valitut elimet.

Ruotsissa kunnallisen itsehallinnon rinnalla on 1800-luvulta lähtien ollut myös alueellista itsehallintoa. Vuonna 1977 säädetty laki paikallishallinnosta pyrki tietoisesti siirtämään tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnosta kuntien ja läänien tasolle. Viimeisten runsaan 50 vuoden aikana kuntien määrä Ruotsissa on vähentynyt huomattavasti.

Ruotsin hallintorakennetta voi sanoa selvästi kolmiportaiseksi. Keskushallinnon yleisrakenteen muodostavat kuningas, yksikamariset valtiopäivät (riksdag) sekä valtioneuvosto eli hallitus. Valtiopäivien jäsenet valitaan suoralla vaalilla. Aluehallinnon perustana on 21 läänin (länsstyrelser). Läänit muodostavat 18 maakärjäkuntaa eli maakuntaa (landsting). Tukholma eli pääkaupunkiseutu on niistä yksi. Lisäksi on kaksi aluetta (region) ja Gotlanti, joka on sekä lääni että kunta. Kuntia Ruotsissa on 289<sup>97</sup>. Lääninhallintoon on yhdistetty sekä valtion keskushallintoa että maakunnallista itsehallintoa. Valtiovaltaa edustaa ja hallinnon laillisuutta valvoo maaherra (landshövning). Itsehallinnon päättävänä elimenä ovat maakäräjät, jonka jäsenet valitaan yleisillä maakuntavaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä joka kolmas vuosi. Maakunta on itsehallinnollinen oikeushenkilö, jolla on lailla säädettyjä tehtäviä ja yleistä toimivaltaa.

Maakuntaläänin hallintoa hoitaa lääninhallitus, johon maakäräjät valitsevat 14 jäsentä. Lääninhallitus jakaantuu kolmeen osastoon, jotka ovat suunnittelu-, verotus- ja hallinto-osasto. Niiden virkamieskuntaa johtavat lääninneuvokset. Lääninhallituksen rinnalla ja apuna toimii lautakuntia (nämnd), joiden jäsenistä osan määrää keskushallinto, mutta enemmistön yleensä maakäräjät. Maaherra toimii useiden lautakuntien puheenjohtajana.

Ruotsissa kunnallinen itsehallinto turvaa paikalliset yhteiskunnan peruspalvelut kuten Suomessakin. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut kunnanvaltuustot. Aloilla, jotka vaativat laajemman alueen tasoa, lääninhallitus hoitaa maakuntaitsehallinnon muodossa tärkeimpiä palveluja. Niitä ovat ensisijaisesti terveyden- ja sosiaalihuollon erityispalvelut, lasten ja vanhusten huollon hoitaminen ja seuranta, perus- ja keskiasteen erityisalojen koulutus, alueen tiestön ja liikenneyhteyksien hoitaminen, alueen elinkeinoelämän kehittäminen, aluesuunnittelu sekä taide- ja kulttuuripalvelut aluetasolla.

Valtion keskushallinto valvoo ja ohjaa itsehallinnon toimintaa yleisellä tasolla, mutta antaa monilla aloilla myös ohjeita ja suuntaa määrärahoja valtakunnallisten tavoitteiden perusteella. Maakunnallisen ja kunnallisen itsehallinnon taloudellisen perustan muodostavat kunnallinen ja alueellinen yhteinen verotus, erilaiset suoritus- ja palvelumaksut sekä valtion budjetin määrärahat.

<sup>96</sup> Regeringsform 1974:152 ja Riksdagsordning 1974:153.

<sup>97</sup> Tieto vuodelta 2002.

### 3.3.2. Itävalta

Itävalta liittyi Euroopan unionin jäseneksi samanaikaisesti Suomen ja Ruotsin kanssa. Itävalta poikkeaa valtiomuodoltaan Suomesta ja Ruotsista siinä, että se on liittovaltio. Itävalta muodostuu maan perustuslain<sup>98</sup> mukaan itsenäisistä osavaltioista. Ne ovat kehittyneet laajan itsehallinnon omanneista herttua- ja kreivikunnista, mistä johtuen eri osavaltioiden hallinnollisilla järjestelmillä on nykyäänkin toisistaan poikkeavia erityispiirteitä. Itävallan liittovaltion parlamentti on kaksikamarinen käsittäen kansallisneuvoston (nationalrat) ja liittoneuvoston (bundesrat). Itävallan hallintojärjestelmälle tunnusomainen piirre on valtion hallintokoneiston ulkopuolella toimivan ns. välillisen hallinnon merkittävä rooli. Tälle alueelle kuuluvilla kamareilla (kammern) on laaja taloudellinen itsehallinto<sup>99</sup>.

Itävallassa on yhdeksän osavaltiota (bundesländer), 99 piirikuntaa ja 2359 kuntaa<sup>100</sup>. Kuntatasoon kuuluu myös suuri joukko kuntayhtymiä, jotka on perustettu tiettyjä tehtäviä varten. Itävallassa voidaan puhua federalistisesta järjestelmästä, jossa kuitenkin on korkea keskittyneisyysaste<sup>101</sup>.

Itävallan kaksikamarisen liittoparlamentin kansallisneuvoston jäsenet valitaan suoralla vaalilla. Osavaltioiden maapäivät valitsevat jäsenet liittoneuvostoon. Osavaltioiden maapäivät valitaan suoralla kansanvaalilla. Maapäivillä on Itävallan perustuslain määrittelemissä rajoissa omaa lainsäädäntövaltaa, niillä on oma budjetti ja oma hallinto. Piirikunnilla, joita voi sanoa myös seutukunniksi, ja kunnilla on itsehallinto.

Itävallassa kunnilla ei ole yhtä merkittävää asemaa kuin Suomessa. Eräänä syynä tälle on se, että Itävallassa on itsehallinnollinen välitaso eli osavaltiot. Itävallan kunnat ovat keskimäärin hyvin pieniä. Kuntien itsehallinnolla on kuitenkin pitkä perinne. Niiden itsehallinto-oikeuden takaa liittovaltion perustuslaki.

Kunnilla on sekä oma toimipiirinsä että ns. siirretyn toimivallan hoitaminen yhteistyössä liittovaltion tai osavaltion hallinnon kanssa. Liittovaltion perustuslaissa on määrätty, että jokaisella kunnalla on oltava vähintään valtuusto, hallitus ja pormestari. Osavaltioilla on omia kunnallislakejaan. Kuntien rahoitusjärjestelmä on Itävallassa hyvin monimutkaisesti säännelty<sup>102</sup>. Järjestelmä perustuu omien verojen, jaettujen verojen sekä valtionapujen varaan.

<sup>98</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

<sup>99</sup> Jurgen Schwarze – Seppo Laakso – Kirsi Kuuttiniemi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet, 1999, s. 80.

<sup>100</sup> Kuntatieto on vuodelta 2002.

<sup>101</sup> Professori Helfried Bauerin artikkeli, suom. prof. Aimo Ryyänen: ”Konsultaatiomekanismi ja kansallinen vakautussopimus Itävallassa – valtion ja kuntien välisten suhteiden uudelleenmuotoilu euroaikaan varten”, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1999, s. 121.

<sup>102</sup> Tohtori Dieter Klammerin artikkeli, suom. prof. Ryyänen: ”Municipalities in Austria”, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001, s. 36.

## 4. Kansanvalta

### 4.1. Suomalainen kansanvalta

#### 4.1.1. Edustuksellinen demokratia ja vaalit

Eräänä keskeisimmistä valtiosääntöisistä periaatteista voidaan pitää kansansuvereniteetin periaatetta. Perustuslaissa tästä käytetään kansanvaltaisuuden periaatteen nimitystä. Kansanvallalla eli demokratialla on Suomessa pitkät perinteet. Suomessa voidaan sanoa vallitsevan länsimaisen demokratian perinne. Kansanvallan periaatteisiin kuuluvat vapaat ja rehelliset vaalit, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, edustuksellinen hallitustapa, enemmistöperiaate ja vähemmistön turva, kansan tahto, yleinen pyrkimys vapauteen ja tasa-arvoisuuteen. Suomalaiseen kansanvaltaan kuuluvat erityispiirteinä suhteellisuus ja vaalien yhdistetty puolue- ja ehdokasvalinnan luonne.

Suomalaista demokratiaa voi pitää kohtuullisen kehittyneenä. Julkinen valta ei rajoita poliittista toimintaa, ei harjoita painotuotteiden ennakkovalvontaa eikä puutu valtiollisten ja kunnallisten vaalien ehdokasasetteluun ja äänioikeus on laajin mahdollinen.

Suomen vuoden 1906 äänioikeusuudistus oli käännteentekevä. Tuolloin siirryttiin sääty-yhteiskunnasta kansalaisyhteiskuntaan. Valtiopäiväjärjestyksessä (20.7.1906) määritelty yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, joka oli myös tasa-arvoinen miesten ja naisten osalta, loi pohjan suomalaiselle kansanvallalle. Äänioikeudelle vahvistui samalla perustuslainturva. Se takasi äänioikeuden kansanedustajain vaaleissa. Itsenäisyytemme alkuvuosina vuoden 1919 hallitusmuoto<sup>103</sup> takasi lisäksi kansalaisten oikeuden välillisillä vaaleilla asettaa tasavallan presidentti. Hallitusmuodossa säädettiin lisäksi myös kuntain hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon.

Kansanvaltainen järjestelmämme perustuu nykylainsäädännössämme perustuslain ja vaalilain säädöksiin. Perustuslaissa ovat kansanvallan perusteet ja vaalilaissa on määritelty sekä valtiollisten että kunnallisten vaalien ja myös europarlamenttivaalien toteuttaminen. Lisäksi meillä on myös lainsäädäntöä neuvoa-antavista kansanäänestyksistä. Yksilön kansanvaltaiset perusoikeudet on turvattu lisäksi monilla Suomen allekirjoittamilla kansainvälisillä julistuksilla ja sopimuksilla. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisen yleissopimuksen 25. artiklassa<sup>104</sup> on turvattu oikeus ja mahdollisuus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi ja vapaasti valittujen edustajien kautta, äänestää ja tulla valituksi määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa.

<sup>103</sup> HM 94/1919.

<sup>104</sup> SopS 8/1976.

Kansan valitsema eduskunta on kansaa edustavana elimenä kansanvallan ylin toteuttaja. Oikeusvaltioperiaatteen kautta muut valtioelimet ja hallintokoneisto ovat sidoksissa eduskunnan säätämään lainsäädäntöön. Kaikki julkiset toiminnot olisi järjestettävä niin, että demokraattinen legitimaatioketju pysyy ehjänä. Toisin sanoen, että kansan välittömästi valitsema edustuselin oikeussäännön ja/tai esimerkiksi parlamentaarisen valvonnan kautta viime kädessä välillisesti ohjaa näitä toimintoja ja että äänestäjät voivat vaaleissa asettaa edustuselimen vastuuseen tästä ohjauksesta tai sen puutteesta<sup>105</sup>.

### **Edustuksellinen demokratia**

Edustuksellinen demokratia on havaittu välttämättömäksi, koska kaikki kansalaiset eivät voi yhteisesti osallistua suoraan päätöksentekoon. Koska edustajat valitaan vaaleilla, niin kansanvallan perusajatus on silloin siinä, miten suuri mahdollisuus kansalaisilla on valita, vaihtaa ja valvoa edustajiaan. Mitä suurempi tällainen mahdollisuus on, sitä kansanvaltaisemmaksi järjestelmää voidaan kutsua.

Perustuslain<sup>106</sup> 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Suomen kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä vaali- ja osallistumisoikeudet. Perustuslain 14 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuuden eduskuntavaaleissa määrittelee perustuslain 27 §, jonka mukaan vaalikelpoinen on jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Samassa pykälässä määritellään erilaisiin virka-asemiin liittyvät poikkeukset.

Perustuslain 14 §:n toisen momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Pykälän kolmannen momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

### **Tasa-arvoinen kansanvalta**

Suomessa kansanvalta on jo vuodesta 1906 perustunut miesten ja naisten väliseen tasa-arvoisuuteen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden osalta.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvoisuudesta säädettiin vuonna 1986<sup>107</sup>. Lain tarkoituksena on muun muassa estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Lain soveltamisalan eräiden rajoitusten mukaisesti sitä ei sovelleta muun muassa eduskunnan toimintaan, joka liittyy kansanedustajan toimen hoitamiseen, eikä myöskään tasavallan presidentin toimintaan.

<sup>105</sup> Antero Jyränki: Valta ja vapaus. 23 luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä, 1998, s. 74.

<sup>106</sup> Perustuslaki 731/1999.

<sup>107</sup> Tasa-arvolaki 609/1986.



Lain uusitus 4 §:ssä<sup>108</sup> määritellään viranomaisten velvollisuus edistää tasa-arvoa. Erityinen tasa-arvokiintiö on määritelty siten, että valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Lisäksi on määritelty, että jos virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Tasa-arvolaki ei ulotu vaalien ehdokasasetteluun. Erityisesti tasa-arvo on tullut esille kunnalliseen kansanvaltaan liittyen luottamushenkilötehtävien täyttämässä. Se koskee siis myös maakunnallisia liittoja ja muita kuntayhtymiä. Vuonna 1986 säädetty laki määräsi vain sekä mies- että naisedustuksen. Silloin riitti, että toimielimessä oli jäsenenä sekä miehiä että naisia. Ehdon täytti vain yksikin toista sukupuolta oleva edustaja. Nykyinen säädös 40 prosentin kiintiöstä vaikuttaa esimerkiksi 11-jäsenisessä toimielimessä siten, että jako miesten ja naisten kesken on joko 6-5 tai 5-6. Maakuntavaltuustojen kokoonpanossa tasa-arvosäännös on otettava huomioon. Muiden kuntayhtymien valtuustoissa, joihin kunnat valitsevat edustajansa, ei säännöstä voida soveltaa.

## Vaalit

Perustuslain 25 §:n mukaan kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja. Vaalikelpoisuuden määrittelee perustuslain 27 §:n 1. momentti, jonka mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen.

Tasavallan presidentin valinta määritellään perustuslain 54 §:ssä. Sen mukaan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Oikeus asettaa ehdokas presidentin vaaliin on rekisteröidyillä puolueella, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja, sekä 20 000 äänioikeutetulla.

Ahvenanmaan maakunnan erityisasema määritellään perustuslain 120 §:ssä seuraavasti: Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto määritellään perustuslain 121 §:ssä: Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän neljännessä momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Vaalilain<sup>109</sup> 2 §:n mukaan eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta. Presidentinvaalissa äänioikeusikä tulee saavuttaa viimeistään ensimmäisen vaalin vaalipäivänä. Äänioikeudesta kunnallisvaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa (tästä on enemmän tämän tutkielman luvussa 4.2.). Äänioikeutta ei saa käyttää asiamiehen välityksellä.

<sup>108</sup> Tasa-arvolain muutos 206/1995.

<sup>109</sup> Vaalilaki 714/1998.

Vaalilain mukaan eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta 15 vaalipiiriin. Muissa vaalipiireissä kuin Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä valitaan suhteellisilla vaaleilla yhteensä 199 kansanedustajaa. Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä valitaan yksi kansanedustaja. Presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa maa on yhtenä vaalipiirinä. Kunnallisvaaleissa vaalipiirinä on kunta.

Eduskuntavaaleissa voivat ehdokkaita asettaa puolueet<sup>110</sup> ja äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Ehdokkaita asetettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista. Ehdokkaiden asettamista varten puolueen on toimitettava vaalipiirissä salainen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuva jäsenäänestys, johon ovat oikeutetut ottamaan osaa vaalipiirissä asuvat puolueen ja sen perusjärjestöjen henkilöjäsenet. Jäsenäänestys ei kuitenkaan ole pakollinen, jos siihen on nimetty enintään niin monta henkilöä kuin puolueella on oikeus asettaa ehdokkaita vaalipiirissä. Jäsenäänestys on toimitettava ja ehdokkaat asetettava puolueen sääntöjen mukaisesti. Siltä osin kuin puolueen säännöissä ei ole määräyksiä jäsenäänestyksestä tai ehdokkaiden asettamisesta, niistä on voimassa, mitä vaalilaissa säädetään.

Ehdokkaiden lukumäärästä ja asettamisesta päättää puolueen piirijärjestönä vaalipiirissä toimiva yhdistys. Ehdokkaiksi on asetettava jäsenäänestyksessä eniten ääniä saaneet henkilöt. Jollei jäsenäänestystä tarvitse toimittaa, niin ehdokkaiksi on asetettava jäsenäänestykseen nimetyt henkilöt tai osa heistä.

Vaalilain 119 §:n mukaan valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi eduskuntavaaleja varten tarvitaan vähintään 100 saman vaalipiirin äänioikeutettua henkilöä. Ahvenanmaalla riittää 30 vaalipiirin äänioikeutettua. Vaalilain 128 §:n mukaan presidentinvaalissa voi ehdokkaan asettaa puolue, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja tai vähintään 20 000 äänioikeutettua, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Ehdokkaan asettamiseen oikeutettu puolue tai valitsijayhdistys saa asettaa vain yhden ehdokkaan. Puolueilla ja valitsijayhdistyksillä voi olla sama ehdokas. Yhteisen ehdokkaan asettamiseksi ei perusteta vaaliliittoja eikä muodosteta yhteislistoja. Asetettu ehdokas on ehdokkaana koko maassa. Puolueen ehdokas valitaan jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla siten kuin puolueen säännöissä tarkemmin määrätään.

Jos määrääjassa on asetettu vain yksi ehdokas presidentiksi, hän tulee valituksi ilman vaalia.

Europarlamenttivaalit toimitetaan joka viides vuosi. Suomesta on tähän asti valittu 16 jäsentä Euroopan parlamenttiin viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Seuraavaan europarlamenttiin, joka aloittaa elokuussa 2004, valitaan suomalaisedustajia 14 johtuen EU:n laajentumisesta. Suomen kansalaisten vaalikelpoisuudesta europarlamenttivaaleissa on voimassa, mitä vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa säädetään. Suomessa äänioikeutettu Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalainen on vaalikelpoinen Suomessa toimitettavissa europarlamenttivaaleissa, jollei hän ole menettänyt vaalikelpoisuuttaan europarlamenttivaaleissa kotivaltiossaan.

Europarlamenttivaaleissa voivat ehdokkaita asettaa puolueet ja äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Ehdokkaita asetettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista. Asetetut ehdokkaat ovat ehdokkaina koko

<sup>110</sup> Puoluelaki 10/1969. Sen 1 §:n mukaan puolueella tarkoitetaan oikeusministeriössä pidettävään puolerekisteriin merkittyä rekisteröityä yhdistystä.

maassa. Puolueella, vaaliliitolla tai yhteislistalla saa olla enintään 20 ehdokasta. Puolueen ehdokkaat asetetaan puolueen jäsenten kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla siten kuin puolueen säännöissä tarkemmin määrätään. Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi europarlamenttivaaleja varten tarvitaan vähintään 2 000 äänioikeutettua henkilöä.

Kansanvallan toteutuminen on myös rikosoikeudellisessa mielessä vahvasti turvattu. Vaalilain 185 §:ssä määrätään, että jos vaalipiirilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan jäsen tai vaalitoimitsija taikka muu henkilö tässä laissa tarkoitettuna vaaliviranomaisena toimiessaan laiminlyö velvollisuutensa, häntä rangaistaan niin kuin virkamiestä virkarikoksesta. 186 §:ssä määrätään, että rangaistus vaalirikoksesta, vaalilahjonnasta, vilpillisestä äänestämisestä ja vaalituloksen vääristämisestä säädetään rikoslain 14. luvun 1–4 §:ssä.

#### **4.1.2. Suora kansanvalta ja muut kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet**

##### **Neuvoa-antava kansanäänestys**

Suomessa kansanäänestys voi olla vain neuvoa-antava eikä sitova. Perustuslain 53 §:n mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla<sup>111</sup>. Neuvoa-antava kansanäänestys voidaan toimittaa valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä.

Kunnallisista neuvoa-antavista kansanäänestyksistä on säädetty erikseen. Kuntalain 30 §:n mukaan kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-alueita koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen. Laissa neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä<sup>112</sup> säädetään, että kunnanvaltuusto päättää kansanäänestyksen toimittamisesta. Kunnanvaltuusto päättää myös äänestyksen aiheen ja ajankohdan sekä äänestäjille esitettävät vaihtoehdot. Lain 2 §:ssä on määrätty, että äänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

Kuntalain 31 §:n mukaisesti kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Laissa neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä sen 4 §:n mukaan kansanäänestyksen toimittamista tarkoittavassa kunnan asukkaiden aloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavaksi. Aloitteen tekijöiden on aloitteessa vakuutettava, että he ovat äänioikeutettuja kunnan asukkaita. Aloitteen tekijöiden omakätisten allekirjoitusten alle on selvästi merkittävä heidän nimensä, ammattinsa tai toimensa ja osoitteensa. Kunnanvaltuusto ei ole sidottu tekemään päätöstä kunnallisesta kansanäänestyksestä, vaikka aloitteen mukainen määrä allekirjoittajia toteutuisikin. Aloiteoikeus kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi on jäänyt verraten kuolleeksi lainkirjaimiksi. Yksikään aloite ei sellaisenaan ole johtanut äänestyksen järjestämiseen. Nykyinen tilanne ei näytäkään kunnallisten kansanäänestysten osalta palvelevan kansalaisosallistumisen vahvistamisen tavoitetta.

<sup>111</sup> Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä 571/1987.

<sup>112</sup> Laki menettelystä neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä 656/1990.

Neuvoa-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä annetun lain 13 §:n mukaan kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa kansanäänestyksen tuloksen. Tuloksen vahvistamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Neuvoa-antava valtakunnallinen kansanäänestys on Suomessa toteutettu vain kahdesti. Vuonna 1932 kansanäänestys koski kieltolain voimassaoloa ja vuonna 1994 Suomen liittymistä Euroopan unionin jäseneksi. Molemmilla kerroilla lopullinen päätöksenteko noudatti kansan ilmaisemaa tahtoa. Vaikka neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos ei sido päätöksentekoa, voi sen tosiasiallinen merkitys olla yhtä suuri kuin sitovankin äänestyksen. Kansanäänestykset, jotka eivät ole sitovia de jure, voivat olla sitovia de facto<sup>113</sup>.

Kunnallisia kansanäänestyksiä on Suomessa järjestetty vuosina 1991-2001 kuntaliitoksista 28 kertaa<sup>114</sup>. Kansanäänestykset kuntaliitoksista ovat perustuneet kuntajakolakiin<sup>115</sup>. Kuntajakolain 8 § määrittelee kuntalain mukaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisen kuntaliitosselvittäjän ehdotuksen mukaan. Päätöksen kansanäänestyksestä tekee tässä tapauksessa sisäasiainministeriö. Korkeimmillaan äänestysprosentti näissä kunnallisissa kansanäänestyksissä on ollut 86,5 ja matalimmillaan 49,4. Keskiarvoisesti äänestysprosentti on ollut noin 70. Muutaman kerran valtuustot ovat päättäneet äänestystuloksen vastaisesti.

### **Kansalaisten muita vaikuttamismahdollisuuksia**

Perustuslaissa on myös maininnat yksilön muista vaikuttamismahdollisuuksista yhteiskunnassa. 14 §:n kolmannessa momentissa todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. 20 §:n toisessa momentissa todetaan, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Myös perustuslain varsinaisen kansanvallan määrittelevän 2 §:n toinen momentti viittaa saamaan kuin edellä mainitut pykälät: Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Edellä mainitut perustuslain kohdat lisäävät kansanvaltaa perinteisiä vaalioikeuksia laajemmalle. Antero Jyränki<sup>116</sup> on tulkinnut nämä siten, että niiden tarkoituksena on lainsäädäntöä kehittämällä luoda erilaisia virallisia osallistumisjärjestelmiä, muun muassa kansalaisaloitejärjestelmän luomista. Hän tulkitsee niitä myös siten, että ne vahvistavat yksilön vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista vapaassa kansalaistoiminnassa, jota julkisen vallan tulee eri toimin tukea. Tällaista on jonkin verran toteutettukin muun muassa EU-asioissa, joissa maan hallitus on tavannut ja käynyt keskusteluja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Myös esimerkiksi uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa<sup>117</sup> kansalaisten osallistumista elinympäristöään koskevaan maankäyttöön on lisätty. Lain 5 § määrää alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi muun muassa vuorovaikutteisen suunnittelun, jonka tarkoituksena on turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. 6 §:ssä määrätään, että

<sup>113</sup> Marja Sutela: Suora kansanvalta kunnassa, 2000, s. 65.

<sup>114</sup> Tiedot perustuvat em. Sutelan kirjaan ja Suomen Kuntaliiton artikkeleihin kuntaliiton internet-sivuilla [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net).

<sup>115</sup> Kuntajakolaki 1196/1997.

<sup>116</sup> Jyränki: Uusi perustuslakimme, 2000, s. 312.

<sup>117</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Lisäksi kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Lain 62-65 §:ssä määrätään ja turvataan kaavoitusmenettelyn vuorovaikutus siten, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

#### 4.1.3. Suomalainen kansanvalta kolmella eri tasolla

Suomalaisessa kansanvallassa voidaan nähdä selkeästi kaksi tasoa: valtiollinen kansanvalta ja kunnallinen kansanvalta. Molempien perusteet määritellään selvästi Suomen perustuslaissa. Molemmat edellä mainitut kansanvallat toteutuvat Suomessa melko hyvin.

Hallintojärjestelmämme kolmas taso eli väliportaanhallinto on selvästi vähemmän kansanvaltainen. Hallituksen esityksessä<sup>118</sup>, joka käsitteli alueiden kehittämisestä annettavaa lakia, epäiltiin valtion keskushallinnon roolia kansanvaltaisuuden toteuttajana. Esityksen yleisperusteluissa todettiin seuraavaa: ”Alueellisen kehittämisen määrärahoista päätetään nykyisin pääosin keskushallinnossa. Eräiden määrärahojen päätöksenteko on delegoitu asianomaisen hallinnonalan piiriviranomaisille, mutta keskushallinto antaa yleensä määrärahan käytöstä yksityiskohtaiset ohjeet. Alueellista suunnittelua on arvosteltu lähinnä siitä, että se palvelee liiaksi vain keskushallintoa. Suunnittelun vaikuttavuuden on myös katsottu jääneen heikoksi. Maakuntien asukkailla ja kunnilla on ollut liian vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa erityisesti lääninhallitusten kehittämissuunnitteluun. Lääninneuvottelukuntien jäsenet eivät ole kansalaisten tai kuntien valitsemia, vaan niiden jäsenet on nimittänyt valtioneuvosto. Käytännössä tämä on tapahtunut poliittisten piirijärjestöjen esityksistä. Lääninneuvottelukuntajärjestelmä on osana lääninhallintoa koettu keskushallintolähtöiseksi.”

Julkisoikeuden professori Teuvo Pohjolainen toteaa Esko Riepulän juhla kirjassa<sup>119</sup>: ”Ylhäältä (parlamentaarisen järjestelmän kautta) tuleva kansanvalta ja alhaalta (kuntalaisten itsehallinnosta) nouseva kansanvalta ’kohtaavat’ joissakin pisteissä. Yhdeksi tällaiseksi pisteeksi näyttää muodostuvan aluehallinto. Mielenkiintoista asiassa on se, että tämä hallintoporras on ’kauimpana’ kansanvallan lähteistä koko hallintokoneistossa.” Tällaiseksi kohtaamispisteeksi on nyt tullut maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) (siitä on tässä tutkielmassa oma lukunsa 4.3.3.).

Euroopan unionin harjoittamaa alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat säännökset määrittelevät myös rakennerahastojen kansallista hallintoa. Perustamissopimuksen 158. artiklan mukaan yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä. Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettu neuvoston asetus tuli voimaan 29. päivänä kesäkuuta 1999<sup>120</sup>. Jo vuosina 1995-1999 Suomessa oli joka maakuntaan perustettu asianomaisten maakuntien liittojen, aluehallintoviranomaisten, eri etujärjestöjen ja muiden paikallisten tahojen edustajista koostunut maakunnan yhteistyöryhmä. Rakennerahasto-ohjelmien kansallinen hallinto perustui tuolloin aluekehityslakiin ja siihen tehtyihin muutoksiin. Siinä ei kuitenkaan riittävästi ohjeistettu

<sup>118</sup> HE 99/1993.

<sup>119</sup> Esko Riepulän juhla kirjassa, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 81.

<sup>120</sup> Yleisasetus EY N:o 1260/1999.

rakennerahastojen hallinnointia. Uuden EU:n yleisasetuksen voimaantulon jälkeen Suomessa oli tarvetta tarkentaa hallinnointisäännöksiä. Tältä pohjalta säädettiin rakennerahastojen hallinnointilaki<sup>121</sup>.

### **Riittävän hyvin toimiva kansanvalta**

Aluehallintoon liittyvä kansanvalta on maakunnan yhteistyöryhmän asettamisessa laissa säädetty lähteväksi maakunnista, koska yhteistyöryhmän asettaa maakunnan liiton hallitus. Lain valmistelussa nousi esille kansanvaltaisuus. Hallituksen esityksessä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista<sup>122</sup> on viittaus tähän asiaan seuraavassa toteamuksessa: ”Maakunnan liiton hallituksen kokoonpano vastaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti maakunnan liiton jäsenkunnissa olevien eri puolueiden ja muiden ryhmien ääniosuutta, joten hallitusta voidaan myös pitää tältä kannalta riittävän hyvin kansanvaltaisuutta edustavana.”

Professori Pohjolaisen mukaan lausumasta päätellen jossakin kulkee raja, jossa kansanvaltaisuus ei enää toteudu riittävän hyvin<sup>123</sup>. Kyseessä onkin enemmän periaateajattelu kuin sääntö. Hallituksen esityksen perustelut jättävät auki sen, mikä tai mitkä tavat olisivat olleet sellaisia, jotka olisivat toteuttaneet kansanvaltaa vielä paremmin kuin valittu tapa. Hallituksen esityksessä ei myöskään perustella sitä, miksei lakia säädettäessä pyritty laajempaan kansanvaltaan. Pohjolaisen mielestä myöskään sitä ei perustella, miten riittävä kansanvalta suhtautuu perustuslain perusperiaatteena olevaan kansanvallan ideaan ja osallistumisen edistämistä koskevaan perustuslailliseen toimeksiantoon (perustuslaki 14.3§)<sup>124</sup>. Maakunnan liiton hallituksen kokoonpano perustuu kunnallisvaalien ääniosuuksiin, vaikka sitä ei ole esityksessä erikseen sanottu.

Pohjolaisen mukaan kansanvallan kannalta voidaan pitää arveluttavana sitä, että maakunnan liiton hallitus nimeää myös kuntien edustuksen maakunnan yhteistyöryhmään. Tämä merkitsee eräänlaista kansanvallan kiertoa: kunnallisen kansanvallan lähtökohdista muodostettu itsehallinnollinen alueviranomaisen valitsee jäsenkuntiansa edustuksen uuteen toimielimeen<sup>125</sup>. Hallituksen esityksessä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista tätä ei ole nähty ongelmana. Siinä on kuitenkin maininta siitä, että kansanvaltaisuuden lisäämiseksi tarkoitus olisi, että maakunnan liiton ja sen jäsenkuntien edustajat olisivat luottamushenkilöitä. Esitys ja laki mahdollistaa kuitenkin myös viranhaltijoiden nimittämisen. Esitys ei puuttunut siihen, olisiko luottamushenkilön pitänyt olla vaaleilla valittu eli kunnanvaltuutettu, ja olisiko se lisännyt kansanvaltaisuutta enemmän.

### **4.2. Kansanvalta kunnallisessa itsehallinnossa**

Kunnallinen kansanvalta perustuu perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään kuntalaissa ja vaalimenettelystä vaalilaissa.

<sup>121</sup> 1353/1999.

<sup>122</sup> HE 140/1999.

<sup>123</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 94.

<sup>124</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 94-95.

<sup>125</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 95.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi<sup>126</sup> yleisperusteluissa todetaan, että kunnallishallinnossa demokratialla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen. Päätöksentekoa ja hallintoa järjestettäessä noudatetaan seuraavia periaatteita: ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla, hallinto on mahdollisimman suurena määrin julkista, jotta kansalaiset voivat seurata hallinnon toimintaa ja reagoida siihen sekä kansalaisilla on perusvapaudet ja -oikeudet, jotka antavat edellytykset osallistua niin kunnallishallintoon kuin yhteiskuntaelämään yleensäkin.

Kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu edustuksellista demokratiaa, mihin liittyen on korostettu valtuuston asemaa toimielimenä, joka välittää kuntalaisten tahdon kunnan hallintoon. Yhä tärkeämpiä ovat kuitenkin erilaiset suoran osallistumisen muodot, kuten kuntalaisten välitön mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja niiden valmisteluun tai osallistua ja vaikuttaa palvelutoiminnan järjestämiseen. Kyse on perustuslain mukaisesta kansansuvereniteetista eli kansanvaltaisuuden periaatteesta.

### **Kunnan asukkaiden itsehallinto**

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi yleisperusteluissa todetaan, että perustuslain säännöksistä tai yleisesti hyväksytyistä itsehallinnon periaatteista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, millä tavoin kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on lainsäädännössä järjestettävä. Organisaatiosäännösten tulee turvata kunnallisen demokratian toteutuminen. Kunnallishallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon merkitsee muun muassa sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin päättävä elin. Se on olennainen itsehallinnon peruste. Kunnan asukkaiden valitsemalla valtuustolla kunnan ylimpänä toimielimenä on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kunnan hallinnon tulee muutenkin perustua luottamushenkilöiden eli asukkaiden edustajien määräävään asemaan.

Kuntalain<sup>127</sup> 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Lain 2 §:n mukaan kunnan tehtävinä on hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, niiden täytyy vastata asukkaiden tahtoa. Hallituksen esityksen kuntalaiksi yleisperusteluissa todetaan, että sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä myös itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Hyvinvointiarvojen toteuttamisen saatetaan katsoa kuuluvan kunnallishallinnolle vain sen vuoksi, että valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation etuja.

<sup>126</sup> HE 192/1994.

<sup>127</sup> Kuntalaki 365/1995.

## **Kunnanvaltuuston asema**

Kunnan ylin päättävä toimielin on valtuusto. Hallinnon kehittämisessä on korostettu valtuuston asemaa kunnan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Vuoden 1995 kuntalaki korostaa valtuuston asemaa ja vastuuta kunnan toiminnan kokonaisohjauksessa. Samalla pyrittiin selkeyttämään valtuutettujen poliittista vastuuta. Valtuuston riittävällä koolla on pyritty siihen, että eri kansalaisryhmät kunnassa olisivat hyvin edustettuina.

Kunnat ja kaupungit voivat edelleen käyttää termejä kunnanvaltuusto ja kaupunginvaltuusto. Valtuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Yleensä valtuuston päätösvaltaan luetaan kuuluvaksi seuraavat asiaryhmät: hallinnon järjestäminen, taloudellinen vallankäyttö, kunnan kannan ottaminen tärkeissä kunnan asioissa sekä toimielinten vaali ja viranhaltijoiden ottaminen. Luettelo kuvaa niiden asioiden piiriä, jotka periaatteessa kuuluvat valtuuston päätösvaltaan. Käytännössä päätösvaltaa on näissäkin asioissa annettu kunnan muille viranomaisille. Päätösvaltaa on käytännössä delegoitu runsaasti viranhaltijoille. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi yleisperusteluissa todetaan, että kunnan asukkaiden valitsema valtuusto ja sen alainen kunnan muu luottamushenkilöhallinto, asukkaiden suora osallistuminen sekä toiminnan sisäiset päätöksenteko- ja menettelysäännöt ovat kokonaisuus. Tämän kokonaisuuden toimivuus on kunnallisen itsehallinnon ja demokratian sekä asukkaiden tarvitsemien palvelujen kannalta ratkaiseva.

## **Muut toimielimet ja kunnan luottamushenkilöhallinto**

Kunnallislain 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Näistä lakisääteisiä ovat vain kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten kunnissa on myös muita lautakuntia ja johtokuntia. Toimielimet asettaa ja niiden luottamushenkilövalinnat tekee kunnanvaltuusto. Valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valtuusto voi myös päättää, että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä. Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta.

Kuntalain 32 §:n mukaisesti luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Kunnan viranhaltijoista kunnanjohtaja (kaupunginjohtaja) toimii suorassa poliittisessa vastuussa valtuustolle. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja. Kuntalain 24 §:n mukaan valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi.

## **Kunnallisvaalit**



Kunnanvaltuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Kuntalain 10 §:n mukaan valtuutettuja valitaan 17-85 kunnan (kaupungin) asukasluvun mukaisesti porrastettuna. Pienin määrä on alle 2000 asukkaan kunnissa ja suurin määrä yli 400 000 asukkaan kunnissa. Alle 2000 asukkaan kunnissa valtuusto voi päättää valittavaksi pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13.

Keskeiset vaaliperiaatteet ovat samat sekä valtiollisissa vaaleissa että kunnallisvaaleissa. Kunnallisvaalit ovat välittömät. Valitsijat antavat äänensä suoraan sille henkilölle, jonka he tahtovat saada valituksi. Kunnallisvaalit ovat salaiset. Vaalisalaisuudella tarkoitetaan, ettei kukaan muu kuin äänestäjä itse saa tietää, miten äänioikeuttaan käyttää. Kunnallisvaalit ovat myös suhteelliset. Suhteellisessa vaalissa jokainen puolue tai muu ryhmä saa valituksi suhteellisesti niin paljon edustajia kuin sillä on ääniä muihin verrattuna. Äänioikeutetuilla on myös yhtäläinen äänioikeus. Jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen oikeus vaikuttaa vaalien tulokseen ja kunnallisvaaleissa jokaisella äänioikeutetulla on yksi ääni.

Vaalilain<sup>128</sup> mukaisesti kunnallisvaalien vaalipäivä on lokakuun neljäs sunnuntai. Kunnallisvaaleissa voivat ehdokkaita asettaa puolueet ja äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Ehdokkaita asetettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista. Ehdokkaiden enimmäismäärä on rajattu siten, että puolueella, vaaliliitolla tai yhteislistalla on oikeus asettaa kussakin kunnassa enintään valittavien valtuutettujen puolitoistakertainen määrä ehdokkaita.

Puolueen ehdokkaat asettaa puolueen kunnan keskusvaalilautakunnalle ilmoittama puolueen henkilöjäseniä kunnassa edustava yhdistys. Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi kunnallisvaaleja varten tarvitaan vähintään kymmenen äänioikeutettua kunnan asukasta. Kunnan asukasluvun vähäisyyden johdosta oikeusministeriö voi määrätä, että valitsijayhdistyksen saa perustaa pienempikin määrä äänioikeutettuja kunnan asukkaita. Valitsijayhdistyksen perustajia on kuitenkin oltava vähintään kolme.

Vaalilain 157 §:n mukaan kunnallisvaalit voidaan toimittaa myös sopuvaalina, jos vaaleja varten hyväksytyjä ehdokkaita on yhtä paljon kuin valittavia valtuutettuja. Tällöin ei vaaleja toimiteta, vaan kunnan keskusvaalilautakunta julistaa lokakuun neljäntenä sunnuntaina pidettävässä kokouksessa, että valtuutetuiksi on valittu hyväksytyt ehdokkaat. Jos ehdokkaita on yhteensä vähemmän kuin vaaleissa on valittava valtuutettuja, valtuutettujen lukumäärä jää toistaiseksi vajaaksi.

### **Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa**

Kuntalain 26 §:n mukaan äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Laki määrittelee aivan samoin äänioikeuden neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä.

<sup>128</sup> Vaalilaki 714/1998.

Äänioikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

Vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen kuntalain 33 §:n mukaan on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan ja joka ei ole holhouksen alainen. Ehdokkaaksi valtuustoon valitsemista varten voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Kuntalain 34 § määrittelee ne, jotka eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon. Heitä ovat muun muassa sellaiset valtion ja kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijat, joiden hallintotehtävät asettavat esteen vaalikelpoisuudelle. Vaalikelpoisuuteen kunnanhallitukseen ja muihin toimieliimiin on lisäksi omia rajoituksiaan. Erikseen on vielä säädetty, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana on, että vaalikelpoisen henkilön on otettava luottamustehtävä hoitaakseen. Kuntalaki määrittelee erikseen kieltäytymisperusteet ja perusteet vaalikelpoisuuden menettämiseksi.

### **Kuntalaisten suora osallistuminen**

Kuntalain tarkoituksena on kiinnittää huomiota valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua. Vaikka monet säännökset eivät oikeudellisesti olekaan välttämättömiä, on niillä kunnallista toimintaa ohjaava vaikutus (kunnallisesta kansanäänestyksestä tämän tutkielman luvussa 4.1.2.).

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin osallistumisoikeutta koskevaksi tavoitteeksi luoda perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle edellytykset suoralle osallistumiselle. Näiden edellytysten luomisesta vastaa valtuusto. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuustolta vaaditaan aktiivisuutta ja nimenomaisia päätöksiä siitä, millä tavoin suoraa demokratiaa toteutetaan. Käytännössä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet riippuvat toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta, joihin valtuusto voi osaltaan vaikuttaa. Kunnassa olisi esimerkiksi tuotettava sellaista tietoa, joka on vaivattomasti kuntalaisten saatavilla.

Kuntien on myös entistä avoimemmin tiedotettava toiminnastaan. Avoin tiedottaminen ja tiedotusvälineissä käytävä keskustelu antavat kuntalaisille hyvät valmiudet osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Myös organisaatoratkaisuilla voidaan lisätä kuntalaisten kiinnostusta ja luottamusta edustuksellisen järjestelmän toimintaan sekä mahdollisuuksia vaikuttaa sen ratkaisuihin.

Kunnan keinot käyttäjä-, asiakas- ja muun suoran demokratian toteuttamisessa ovat pitkälti vapaamuotoisia. Hallituksen esityksessä todetaan, että pakottavilla lain säännöksillä on vaikea luoda aitoa osallistumista. Lainsäädännöllä voidaan ohjata tietynlaisiin menettelytapoihin. Täsmällisempi sääntely kuntalaissa on kunnan asukkaiden aloiteoikeudesta, kunnallisen kansanäänestyksen perusteista ja palvelujen käyttäjien valitsemisesta kunnan toimieliimeen. Nykyisessä kuntalaissa ei ole enää säännöksiä kunnanosavaltuustoista. Sen sijaan laki mahdollistaa alueellisen hallinnon järjestämisen kunnan ja asukkaiden omilla ehdoilla.

### 4.3. Kansanvalta maakuntahallinnossa

Yhtenäistä maakuntahallinnoksi kutsuttavaa hallintoa tai aluetason demokraattisesti valittuja toimielimiä ei Suomessa ole. Maakunnan liitto, joka on ainut nykyjärjestelmän selvästi maakunnallinen toimija, toimii kuntayhtymähallintomallilla. Sen ylimmän päättävän toimielimen maakuntavaltuuston kokoonpanon tulee muista kuntayhtymistä poiketen olla poliittisesti edustava.

#### 4.3.1. Poliittisen ja alueellisen edustavuuden suhde

Maakuntien liittojen valtuustojen poliittiseen edustavuuteen vaikuttavat valtuutettujen valintamenetelmä, valtuutettujen keskinäisen äänivallan jakautuminen ja eri poliittisia suuntauksia edustavien valtuutettujen määrä. Poliittiseen edustavuuteen ja myös alueelliseen edustavuuteen liittyvät oleellisesti kysymykset siitä, kuinka monta valtuutettua mistäkin kunnasta valitaan ja millaista äänimäärää kukin käyttää. Päätöksenteossa poliittisen edustavuuden kannalta oleellista on eri ryhmien välinen äänivallan jakautuminen.

Kuntalain 81 §:n 1. momentin mukaan kuntayhtymässä jäsenkuntien päätösvaltaa käyttää joko kuntayhtymän yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa sovittu toimielin. Yleensä muu toimielin on yhtymävaltuusto. Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei ollut ennen kuntalain uudistusta säännöksiä maakuntien liittojen valtuustojen poliittisesta edustavuudesta. Jo ennen nykyisen kuntalain uudistusta vuonna 1999 kaikissa maakuntien liitoissa oli ylimpänä toimielimenä valtuusto. Lähes kaikissa maakuntien liitoissa jäsenkuntien valtuustot valitsivat edustajansa liittojen valtuustoihin. Myös edustajistonkokousta käytettiin valinnassa. Valtuustoissa jäsenten äänimäärät perustuivat pääsääntöisesti heidän edustamiensa kuntien asukaslukuun.

Ennen vuoden 1999 lainmuutosta jäsenkuntien edustus oli valtuustoja koottaessa katsottu poliittista edustavuutta tärkeämmäksi. Käytännössä poliittinen edustavuus oli maakuntien liitoissa otettu huomioon vaihtelevin tavoin. Eräissä maakuntien liitoissa oli valtuustojen kokoonpano saatu vastaamaan maakunnan poliittisten ryhmien voimasuhteita alueellisen edustavuuden ohella.

Muiden toimielimien kuin yhtymävaltuuston osalta oli voimassa kuntalain 81 §:n 4. momentin mukainen säädös. Kuntayhtymien - myös maakuntien liittojen - hallituksien kokoonpanojen tuli vastata maakuntien poliittisia voimasuhteita. Tämä säädös on edelleenkin voimassa.

#### Poliittisen edustavuuden lisääminen

Uudistettaessa kuntalakia hallituksen esityksen<sup>129</sup> nykytilan arvioinnissa todettiin, että kokonaisuutena arvioiden poliittinen edustavuus ei toteutunut maakuntien liittojen valtuustoissa. Arvioinnissa asetettiin maakunnalliset liitot eri asemaan kuin muut kuntayhtymät, koska niiden tehtävien ja toimivallan muuttumisen vuoksi poliittinen edustavuus nousi aikaisempaa tärkeämmäksi. Kansalaisille suoraan palveluja tuottavien kuntayhtymien, kuten sairaanhoito- tai koulutustehtäviä hoitavien kuntayhtymien, ei katsottu tarvitsevan lisää poliittista edustavuutta. Maakuntien liittojen aluekehitys- ja kaavoitustehtävien katsottiin edellyttävän huomattavasti

<sup>129</sup> HE 172/1998.

voimakkaampaa erilaisten yhteiskuntapoliittisten näkemysten esiin pääsemistä päätöksenteossa. Myös eurooppalaisen kehityksen, joka ilmeni muun ohessa Euroopan neuvostossa valmisteltavassa alueellisen itsehallinnon peruskirjassa, katsottiin lisäävän tarvetta poliittisen edustavuuden turvaamiseen maakuntien liitoissa.

Vahvaan suomalaiseen kunnalliseen itsehallintoon liittyen jäsenkuntien edustus on kuntayhtymien valtuustojen kokoonpanossa perinteisesti ollut tärkein tekijä. Käytännössä tällä tarkoitetaan valtuutettujen äänivallan ja paikkojen jakoa jäsenkunnittain siten, että suuret kunnat saavat enemmän äänivaltaa kuin pienet. Valtuustoissa äänivaltaa voi jakaa ainakin asukasluvun tai maksuosuuksien suhteessa. Usein yhden kunnan edustajien yhteistä äänivaltaa on rajoitettu, jotta yhdellä tai muutamalla suurella kunnalla ei olisi valtuustossa ylivaltaa.

Jäsenkuntien edustus on välttämätön kuntayhtymähallinnon peruseriaatteiden kannalta. Kunnat voivat antaa sekä yleiseen toimialaansa että erityistoimialaansa kuuluvia tehtäviä kuntayhtymille ja nämä saavat myös rahoituksensa kunnilta. Kuntalain uuden 86a §:n<sup>130</sup> tavoitteissa onkin todettu, että poliittisen edustavuuden järjestäminen ei voi poistaa alueellisen edustavuuden periaatetta, koska maakuntien liitot saavat osan tehtävistään ja rahoituksensa niihin kuuluvilta kunnilta.

Lakimuutosesityksen arvioinnissa todettiin, että maakuntien liittojen valtuustoissa ei täten voida järjestää poliittista edustavuutta siten, että jäsenkuntien edustus kärsisi. Järjestelmän rakenne edellyttää maakuntien liittojen kiinteää yhteyttä jäsenkuntiin, minkä vuoksi maakuntien liittojen valtuustoissa tulee jokaisella jäsenkunnalla olla ainakin yksi edustaja.

Hallituksen esityksessä kuntalain 86a §:n säätämiseksi todettiin, että maakuntien liittojen valtuustojen valitseminen vaaleilla tuottaisi selkeän poliittisen edustavuuden ja valtuutuksen. Vaaleilla valittu alueellinen toimielin kuitenkin supistaisi väistämättä kuntien kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen laajaa toimivaltaa ja siirtäisi päätöksentekoa kauemmas kansalaisista. Niinpä esityksessä päädyttiin ratkaisuun maakuntien liittojen kansanvaltaisuuden perustamisesta paikallistason rakenteille. Perusteluna tälle oli Suomen vahva ja demokraattinen kuntahallinto.

#### 4.3.2. Kuntalain 86a §:n mukainen määrittely

Maakunnallisten liittojen poliittisen edustavuuden parantamiseksi ja siten kansanvaltaisuuden lisäämiseksi lisättiin kuntalakiin uusi 86a § maakunnan liiton toimielinten kokoonpano ja valinta. Pykälä on kokonaisuudessaan seuraava: Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 2 §:ssä tarkoitetun maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä.” Pykälän toisen momentin mukaan maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanosta on voimassa, mitä kuntalain 81 §:n 4. momentissa säädetään.

Muutoksen tavoitteena oli parantaa maakuntien liittojen toimintaedellytyksiä ja lisätä liittojen päätöksenteon kansanvaltaisuutta. Uusi pykälä tuli käyttöön lain vahvistamista seuranneiden

<sup>130</sup> Kuntalain 86a § 10/1999.

ensimmäisten kunnallisvaalien jälkeen eli lokakuun 2000 jälkeen. Ensimmäiset uudella tavalla valitut maakuntavaltuustot aloittivat kaikissa maakunnissa keväällä 2001.

### **Maakuntien liittojen kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen**

Kuntalain pykälää muutettaessa sen valmistelussa tavoitteeksi asetettiin maakuntien liittojen toimintaedellytysten parantaminen ja niiden kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen. Maakuntien liittojen ylimpien päättävien toimielinten poliittisen edustavuuden lisäämisen puoltavia tekijöitä pykälän valmisteluvaiheessa hallituksen esityksessä olivat seuraavat seikat: 1) maakuntien liitot ovat tehtäviensä vuoksi merkittävä osa kunnallishallintoa ja näin ollen niiden tulisi olla demokraattisia, 2) jos maakuntien liittojen ylimpien päättävien toimielimien poliittinen jakauma olisi sama kuin väestön keskuudessa, se voisi lähentää niiden päätösvallan käyttöä väestöön niiden suhteen ollessa muuten välillinen, 3) maakuntien liittojen ylimpien päättävien toimielimien poliittinen edustavuus vahvistaisi niiden asemaa suhteessa liittojen hallitukseen ja ulkopuolisiin tahoihin ja 4) maakuntien liittojen sisäiset kitkat, jotka johtuvat hallitusten ja valtuustojen erilaisista poliittisista kokoonpanoista, poistuisivat.

Maakuntien liittojen ylimpien päättävien toimielinten poliittisen edustavuuden yleiseen järjestämiseen liittyvinä kielteisinä vaikutuksina arvioitiin olevan seuraavat seikat: 1) järjestelyt rajoittavat jossain määrin kuntien valtaa valita edustajansa liittojen ylimpiin päättäviin toimielimiin vapaasti, mikä vaikeuttaa kunnan valtuustoryhmien luottamustoimien jakoa, 2) kuntayhtymäjärjestelmä tulisi epäyhtenäisemmäksi, jos poliittista edustavuutta vaadittaisiin vain maakuntien liitoissa ja 3) järjestelyt saattaisivat etäännyttää maakuntien liittoja jäsenkunnistaan.

Hallituksen esityksen tavoitteissa todettiin, että muiksi haitoiksi katsottavien seikkojen osalta haitan suuruus riippuu hyvin paljon järjestelyistä, joilla poliittinen edustavuus pyritään saamaan aikaan.

### **Kansanvaltaistamisen vaihtoehdot hallituksen esityksessä**

Hallituksen esityksessä päädyttiin selvittämään lähemmin neljää maakuntahallinnon kansanvaltaistamisen vaihtoehtoa: 1) valtuustojen kokonaisuuden jakaminen poliittisten ryhmien kesken, 2) lisä-äänien ja -jäsenien käyttäminen, 3) jokaisen kunnanvaltuustoryhmän edustus ja 4) maakuntien liittojen kuntien edustajainkokous. Hallituksen esityksessä ei siis valmisteltu suoran vaalin käyttämistä.

Vaihtoehdot ovat sisällöltään seuraavat:

1) Jaetaan liiton valtuuston yhteenlaskettu äänimäärä ensiksi puolueiden ja muiden ryhmien kesken viimeksi toimitettujen kunnallisvaalien perusteella. Tämän jälkeen kunnissa jaettaisiin alustavasti niiden valtuustopaikat ryhmien kunnallisvaaleissa saaman kannatuksen mukaan. Alustavan jaon jälkeen olisi tarkistettava, miten hyvin saatu jakauma vastaa ensimmäistä laskelmaa ja tehtävä tarpeelliset vaihdot eri kunnissa. Tähän vaihtoehtoon voitaisiin yhdistää valtuutettujen määrän ja heidän äänivaltansa rajaaminen siten, että eri kunnista valittavien valtuutettujen lukumäärä olisi nykyistä tasaisemmassa suhteessa kuntien asukasluokuihin. Kun samalla rajattaisiin äänivaltaa, jokainen ääni maakunnan liiton valtuustossa vastaisi suunnilleen yhtä suurta asukasmäärää.

2) Lisä-ääniä ja -jäseniä käytettäessä liittojen valtuustot valittaisiin vanhaan tapaan kuntalain 81 §:n 1. momentin mukaan, minkä jälkeen tarkistettaisiin eri poliittisten ryhmien äänimäärien suhde heidän osuuteensa liiton jäsenkunnissa. Aliedustetut ryhmät saisivat lisä-ääniä niin paljon, että poliittisten ryhmien suhde toisiinsa olisi oikea. Lisä-äännet voisi käyttää usealla tavalla. Lisä-ääniä käyttämään voitaisiin valita jokaiseen ryhmään lisäjäsen. Lisäjäsen käyttäisi poliittisen ryhmän kaikkia lisä-ääniä, jotka voitaisiin jättää irrallisiksi tai oikaista eri kuntien ääniksi. Toisaalta lisä-äännet voitaisiin laskea jokaiselle ryhmälle jokaiseen kuntaan ja valita lisäjäsenet jokaisen kunnan lisä-ääniä saaviin ryhmiin, joilla ei edustajaa ole, käyttämään kyseisen kunnan ja ryhmän lisä-ääniä.

3) Liiton jokaisesta jäsenkunnasta voisi valita sen jokaisesta kunnanvaltuustossa edustettuna olevasta ryhmästä yhden jäsenen. Näin saataisiin valtuustoihin kaikkien kunnanvaltuutettuja saaneiden ryhmien edustus. Kutakin kuntaa edustavien liiton valtuutettujen äänimäärä jaettaisiin ryhmien kesken siinä suhteessa kuin ryhmien ehdokkaat olisivat saaneet ääniä edellisissä kunnallisvaaleissa, jolloin ryhmien keskinäinen painoarvo vastaisi poliittista voimasuhdetta.

4) Neljäs vaihtoehto on liittojen valtuustojen jäsenten valinta jäsenkuntien edustajainkokouksissa, joihin kuntien valtuustot valitsevat osallistujat. Tämäntyyppistä menettelyä käytettiin jo ennen uuden pykälän säätämistä Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan liitoissa. Edustajainkokousten jäsenten äänivalta voidaan määrätä niin, että kuntien väkiluku ja myös poliittiset suhteet tulevat otetuiksi huomioon.

Maakunnan liiton valtuutettujen valinnassa hallituksen esityksen mukaan voitaisiin käyttää useita vaihtoehtoja. Kunnanvaltuustot voisivat asettaa ehdolle henkilöt, joiden joukosta edustajat valittaisiin, tai maakuntien valtuustot voisivat edustaa kuntia kollektiivisesti, jolloin jokaisesta kunnasta valittaisiin ainakin yksi valtuutettu. Valtuutettujen keskinäiset äänimäärät voisivat vaihdella, jolloin alueellinen painotus olisi mahdollista saada voimakkaammaksi kuin yksi ääni valtuutettua kohden -periaatteella.

Hallituksen esityksen yhteenvedossa todettiin, että vaihtoehtojen toimivuus riippuu osittain kunkin maakunnan olosuhteista. Maakuntien jäsenkuntien koon vaihtelu, poliittisen jakauman vaihtelu ja liitoissa omaksutut toimintamenetelmät vaikuttavat siihen, mikä menetelmä toimisi kussakin maakunnan liitossa parhaiten. Edustajainkokousvaihtoehdosta todettiin, että se on ainoa kuvatuista vaihtoehdoista, joka on käytössä. Yhteenvedossa kuitenkin todettiin, että sen vaihtoehdon toimiminen kahdessa liitossa ei kuitenkaan takaa sen olevan paras vaihtoehto kaikille maakuntien liitoille. Poliittisen edustavuuden käytännön toteuttaminen ehdotettiin jätettäväksi sovittavaksi kunkin maakunnan liiton perussopimuksessa.

### **Eduskunnan hallintovaliokunnassa erilaisia näkemyksiä**

Hallituksen esitykseen antoi mietintönsä eduskunnan hallintovaliokunta<sup>131</sup>. Valiokunta piti lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puolsi hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen hyväksymistä muutamin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Hallintovaliokunnan mietintöön jättivät yhteisen vastalauseensa kolme kansanedustajaa<sup>132</sup>.

<sup>131</sup> HaVM 16/1998.

<sup>132</sup> Kansanedustajat Hannes Manninen, Matti Väistö ja Aulis Ranta-Muotio (kaikki kesk.). (Manninen oli valittu eduskuntaan Tornion kaupunginjohtajan paikalta.)

Hallintovaliokunta poisti esityksestä vaatimuksen edustettuina olevista poliittisista ryhmistä ja teksti muutettiin edustettuina oleviksi ryhmiksi. Tämä muutos vahvisti puoluepoliittisesti sitoutumattomien ryhmien asemaa. Lisäksi valiokunta täsmensi lakitekstiä siten, että laista selkeästi ilmenee, että maakunnan liiton ylimmän toimielimen kokoonpano sidotaan tämän toimielimen valintatilanteen mukaisesti ääniosuuksiin perustuviin voimasuhteisiin. Näin ylimmän toimielimen kokoonpano säilyisi valintatilanteen voimasuhteiden mukaisena koko toimielimen toimikauden, eivätkä eri ryhmien väliset voimasuhteiden muutokset toimikauden aikana vaikuttaisi ylimmän toimielimen kokoonpanoon.

Valitusoikeuden osalta valiokunta totesi, että kuntayhtymän valtuuston asettamisesta ei synny yhtä valituskelpoista päätöstä ellei sitä aseta kuntien edustajainkokous tai vastaava elin. Käytännössä kun voisi olla mahdollista, että kuntayhtymän jäsenkunnat valitsevat laillisin päätöksin ja sinänsä eri ryhmien edustavuuden vaatimusta noudattaen kuntayhtymän valtuuston, jonka kokoonpano ei kokonaisuutena täytä ehdotetun säännöksen vaatimuksia.

Valiokunta totesi myös, että uuden lain soveltaminen ei välttämättä käytännössä ole yksinkertaista ja ongelmattonta. Ennen kuntayhtymän valtuuston jäsenten valintaa joudutaan käymään eri ryhmien ja kuntien välillä neuvotteluja ja sovittamaan yhteen erilaisia näkökohtia. Valiokunta arvioi lain edellyttämään lopputulokseen pääsemisen voivan olla erityisen vaikeaa niissä maakunnan liitoissa, joissa kuntien lukumäärä on suuri.

Vastalauseensa valiokunnan mietintöön jättäneet kolme kansanedustajaa pitivät esitettyä muutosta erikoisena, monimutkaisena ja monien maakunnan liittojen osalta käytännössä erittäin ongelmallisena. Heidän mielestään hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt mallit viittaavat lisäksi pikemminkin poliittisten puolueiden ja eri ryhmien yhteistoimintaan kuin aluekehityslaissa edellytettyyn kuntien yhteistyöhön. He katsoivat, että muutosesitystä voidaan pitää osittain myös aluekehityslain hengen vastaisena varsinkin, kun se mitä ilmeisemmin johtaa peruskuntien itsehallinnon loukkaukseen siltä osin, kun ulkopuoliset tahot määräävät kunnalle, minkä ryhmien edustajia sen on valittava maakunnan liiton korkeimpaan päättävään elimeen.

Vastalauseen jättäneet kansanedustajat pitivät myös esityksen antamisajankohtaa outona, koska suunnitteilla oli kunnallislain kokonaisvaltaisempi seurantaselonteko. He näkivät tässä syyksi poliittiset syyt<sup>133</sup>. Heidän mielestään kansanvaltaisuus turvataisiin parhaiten valitsemalla maakunnan liiton korkein päättävä elin kunnallisvaalien yhteydessä suoritettavilla yleisillä vaaleilla. Se antaisi todellista päätösvaltaa maakunnassa asuville ihmisille. Vastalauseen tekijät esittivät hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen hylkäämistä.

### **Lakimuutoksen myötä kansanvalta toteutuu välillisesti**

Lakimuutoksen ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä eduskunnassa muutamit kansanedustajat käyttivät puheenvuoroja<sup>134</sup>. Niissä tuli esille suoran kansanvaalin tarve, suoran vaalin vastustaminen ja se, että lakimuutos korjaa vain yhden kuntayhtymän osalta kansanvaltaisuutta. Kolmannessa

<sup>133</sup> Kansanedustajat Manninen, Väistö ja Ranta-Muotio kirjoittivat vastalauseessaan: ”Tässä tilanteessa onkin syytä selkeästi todeta lakiesityksen antamisen todellinen syy. Lupauksella tämän lakiesityksen antamisesta pääministeri Paavo Lipponen `osti` eräät Vihreän eduskuntaryhmän jäsenet läänien lakkauttamishankkeen puolelle. Tämän kaupan hallitus on nyt maksanut antamalla lakiesityksensä.”

<sup>134</sup> Eduskunnan täysistuntopöytäkirjat 9.12.1998.

käsittelyssä lakimuutos hyväksyttiin ilman äänestystä. Eduskunta hyväksyi kuntalain uuden 86a §:n tammikuussa 1999 ja se tuli voimaan 1.3.1999<sup>135</sup>.

Pykälän mukaisesti poliittisen edustavuuden lisääminen tuli maakunnassa suhteellisuusperiaatetta noudattavaksi kunnallisvaaleissa syntyvän poliittisen jakauman perusteella. Maakunnan liiton ylimpään päättävään elimeen edustuksen saavat ryhmät saadaan d'Hondtin<sup>136</sup> menetelmää käyttäen ja ääniosuudet sovitetaan näiden ryhmien kesken.

Maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen ryhmien ääniosuuksia sovitettaessa valtuustoissa edustettuina olevia ryhmiä voivat olla puolueet sekä valitsijayhdistykset ja yhteislistat tietyin edellytyksin. Eri ryhmien äänien yhteen laskeminen edellyttää puolueiden ulkopuolisilta ryhmiltä riittävää keskinäistä yhteistyötä, johon ei riitä pelkästään puolueiden ulkopuolisuus. Tästä ovat ennakkopäätökset Korkeimmalta hallinto-oikeudelta<sup>137</sup>.

Eri ryhmien ääniosuudet ylimmässä päättävässä toimielimessä saadaan laskemalla yhteen ryhmän maakunnan liiton eri jäsenkunnissa saamat äänet. Vaikka ryhmällä olisi valtuutettuja vain osassa jäsenkuntia, lasketaan äänet niistäkin kunnista, joissa ryhmällä ei ole valtuutettua. Ryhmät, joilla ei ole edustusta minkään jäsenkunnan valtuustossa, jätetään laskennan ulkopuolelle.

Pykälän mukaan maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Menettely vahvistaa valtuuston demokraattista luonnetta ja osaltaan pitää yllä jäsenkuntien kontrollia kuntayhtymään nähden. Näin maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenillä on myös henkilökohtaisesti saatu valtuutus kuntalaisilta. Kansanvalta toteutuu siis välillisesti. Jäsenkuntien valvonta maakunnan liitossa turvattiin sillä, että jokaisella jäsenkunnalla on vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä.

Maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen valinta jäi sovittavaksi kunkin liiton perussopimuksessa. Pykälä antaa siten kullekin maakunnan liitolle mahdollisuuden perussopimuksessa sopia tarkoituksenmukaisimmasta tavasta toteuttaa ehdotetun lain edellyttämä poliittinen edustavuus. Laki jättää maakunnan liitolle liikkumavaraa poliittisen edustavuuden järjestämisessä paikallisten olosuhteiden mukaan. Kaikki maakunnat valitsivat edustajainkokousvaihtoehdon. Edustajainkokousta myös käytettiin kevättalvella 2001 kaikissa muissa maakunnissa paitsi Päijät-Hämeessä, missä maakuntavaltuutettujen valinta vahvistettiin kuntien yhteisellä päätöksellä<sup>138</sup>.

Syyskuussa 2001 eduskunnassa jätettiin 22 kansanedustajan allekirjoittama lakialoite<sup>139</sup>, missä esitettiin kuntalain 86a §:n muuttamista siten, että maakuntavaltuutetuiksi voitaisiin valita myös kunnanvaltuustojen varavaltuutettuja. Aloitteen tehneet kansanedustajat perustelivat sitä sillä, että muutos helpottaisi huomattavasti valintaprosessia ja lisäisi demokratiaa. Lakialoite kuitenkin raukesi.

Maakunnan liiton muita toimielimiä koskevat säännökset eivät muuttuneet kuntalain 86a §:n voimaantulon myötä.

<sup>135</sup> Kuntalain muutos 10/1999.

<sup>136</sup> d'Hondtin laskentamenetelmä, jossa eniten henkilökohtaisia ääniä puolueessa tai vaaliliittoutumassa saanut ehdokas saa vertausluvukseen kaikki puolueen tai vaaliliittoutuman äänet, toiseksi eniten ääniä saanut saa puolet, kolmas kolmanneksen jne. Sitten ehdokkaat laitetaan vertausluvun mukaiseen paremmuusjärjestykseen.

<sup>137</sup> KHO:n päätökset 1.12.1994 T 5949, 17.6.1999/1648 ja 17.6.1999/1649, vuosikirjat 1994 ja 1999.

<sup>138</sup> Tieto saatu Kuntaliiton maakunta-asiamieheltä Antti Iso-Koivistolta 17.10.2001.

<sup>139</sup> LA 84/200, ensimmäisenä allekirjoittajana kansanedustaja Liisa Hyssälä (kesk.).



### 4.3.3. Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR)

Aluekehityslaissa on määritelty rakennerahastojen kansallinen hallinnointi. Se on vain osa aluehallinnon tehtävistä, mutta se on merkitykseltään kuitenkin aluepoliittisesti keskeinen. Uusi vuonna 1999 säädetty laki täsmensi rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia<sup>140</sup>. Professori Teuvo Pohjolaisen mukaan kyseessä on aluekehityksen ja aluehallinnon näkökulmasta katsoen erittäin tärkeä organisaatio- ja toimivaltasäädös<sup>141</sup>.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista määrää, että kussakin maakunnassa on rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Se perustuu Euroopan unionin rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettuun neuvoston yleisasetukseen<sup>142</sup>.

Alueiden kehittämisestä annetun lain<sup>143</sup> 12 § määrittelee maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviksi sovittaa yhteen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien toteuttamista ja rahoitusta. MYR käsittelee myös maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman. Vuoden 2003 alusta voimaan tullut alueiden kehittämislaki antaa siis maakunnan yhteistyöryhmälle aluepolitiikan kansallisiin resursseihin liittyvän roolin myös kehittämisen linjausten käsittelemisessä. Tämän myötä aikaisempi rakennerahasto-ohjelmia koskeva MYR-menettely laajeni ja se kytkeytyy nyt olennaiseksi osaksi aluepoliittista suunnittelujärjestelmää.

### Maakunnan yhteistyöryhmän kokoonpano ja jäsenten asema

Rakennerahastolain 17 §:n mukaan yhteistyöryhmän asettaa maakunnan liiton hallitus. Yhteistyöryhmän toimikausi jatkuu kunnes Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt yleisasetuksen 37. artiklassa tarkoitetun lopullisen täytäntöönpanokertomuksen. Toimikautta voidaan jatkaa, jos yhteistyöryhmän tehtävien hoitaminen sitä vaatii. Edustajat valitaan kuitenkin maakunnan liiton ja sen jäsenkuntien osalta valtuuston toimikaudeksi ja saamelaiskäräjien osalta saamelaiskäräjien toimikaudeksi.

Yhteistyöryhmän kokoonpano on sovitettava siten, että siinä ovat tasapuolisesti osapuolina maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät, ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Osapuoliin edustetuiksi tulevat tahot tekevät ehdotuksen edustajikseen sekä heidän henkilökohtaisiksi varaedustajikseen.

<sup>140</sup> Rakennerahastolaki 1353/1999.

<sup>141</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 88.

<sup>142</sup> Yleisasetus EY N:o 1260/1999, tuli voimaan 29. päivänä kesäkuuta 1999.

<sup>143</sup> Aluekehittämislaki 602/2002.

Jäsenten lisäksi maakunnan liiton hallitus nimeää yhteistyöryhmälle puheenjohtajan, jonka tulee olla kuntalaisia tarkoitettu luottamushenkilö, sekä kolme varapuheenjohtajaa, joiden tulee olla yhteistyöryhmän jäseniä.

Yhteistyöryhmä voi kutsua yhteistyöryhmään asiantuntijoita. Yhteistyöryhmä asettaa jaoston EU:n tavoite 3 -ohjelman ja tavoite 2 -ohjelman yhteensovittamiseksi. Jaoston puheenjohtajana toimii työvoima- ja elinkeinokeskuksen edustaja. Jaoston tehtävät ja kokoonpano määritellään tarkemmin yhteistyöryhmän työjärjestyksessä. Yhteistyöryhmä asettaa jaoston myös Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston osarahoittaman alueellisen maaseutus suunnitelman ja tavoite 2 -ohjelman yhteensovittamiseksi. Yhteistyöryhmä voi tarvittaessa asettaa maaseutu jaoston myös tavoite 2 -alueen ulkopuolisilla alueilla. Jaoston puheenjohtajana toimii työvoima- ja elinkeinokeskuksen edustaja. Yhteistyöryhmä voi tarvittaessa asettaa myös muita jaostoja.

Rakennerahastolain 18 §:n mukaan maakunnan yhteistyöryhmän ja sen asettamien jaostojen jäsenet hoitavat tehtäviään virkavastuulla. Kun yhteistyöryhmässä toimii myös yksityisoikeudellisessa asemassa olevia, niin tässä toteutuu perustuslain 124 §:n mukainen vaatimus. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään<sup>144</sup>, että virkamieshallintoperiaatteen ei ole katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti, jos oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Yhteistyöryhmän jäsenistä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaisia säädetään luottamushenkilöistä. Maakunnan liittoon pysyväisluonteisessa palvelusuhteessa oleva henkilö voidaan kuitenkin valita yhteistyöryhmän jäseneksi. Päätöksenteosta ja hallintomenettelystä maakunnan yhteistyöryhmässä on soveltuvin osin voimassa, mitä säädetään kuntalaisia ja hallintomenettelylaissa<sup>145</sup>. Maakunnan liitto vahvistaa yhteistyöryhmän hyväksymän maakunnan yhteistyöryhmän työjärjestyksen, jossa määrätään asian valmistelusta, esittelystä ja päätöksenteosta yhteistyöryhmässä.

### **Yhteistyöryhmän tehtävät**

Rakennerahastolain mukaisesti maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviin kuuluu muun muassa maakunnanyhteistyöasiakirjan hyväksyminen. Asiakirjassa yhteensovitetään seuraavan varainhoitovuoden rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden kohdentuminen maakunnassa rakennerahasto-ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakunnan liitolle ja muille rakennerahasto-ohjelman rahoitukseen osallistuville. Maakunnanyhteistyöryhmä myös suuntaa maakuntaan osoitettua rakennerahastojen rahoitusta ja vastaavaa kansallista rahoitusta tarkistamalla maakunnan yhteistyöasiakirjan vuosittain valtion talousarvioesityksen mukaisesti.

Yhteistyöryhmä käsittelee hankkeiden alueelliset valintakriteerit ja voi käsitellä rahoituksen myöntävän ministeriön, sen hallinnonalan viranomaisen tai muun toimijan taikka maakunnan liiton valmistelemia suuria maakunnallisia tai ylimaakunnallisia taikka muuten aluekehityksen kannalta

<sup>144</sup> PeVL 14/1999.

<sup>145</sup> 1.1.2004 tulee voimaan uusi hallintolaki.

merkittäviä hankkeita ja antaa niistä lausunnon rahoituksen myöntävälle taholle. Yhteistyöryhmässä käsiteltävät hankkeet määritellään tarkemmin työjärjestyksessä. Liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja sisältäviä yrityshankkeita ei kuitenkaan voida käsitellä yhteistyöryhmässä.

Jos yhteistyöryhmä ei puolla hanketta, niin rahoittajataho ei voi myöntää hankkeelle rakennerahaston tukea. Rakennerahastolain mukaan yhteistyöryhmän puolto ei kuitenkaan sido rahoittajatahoa. Jos rahoittajataho aikoo yhteistyöryhmän puollosta huolimatta tehdä kielteisen rahoituspäätöksen, sen tulee antaa yhteistyöryhmälle tästä tieto. Yhteistyöryhmän kannanottoa koskeviin päätöksiin ei voida hakea erikseen muutosta valittamalla.

Yhteistyöryhmän on pyrittävä päätöksenteossaan yksimielisyyteen. Jos päätöstä ei voida tehdä yksimielisesti, päätökseksi tulee mielipide, jota kaksi kolmannelta äänestäneistä on kannattanut.

#### 4.3.4. Arviointia maakuntatason kansanvallasta

Julkisoikeuden professori Teuvo Pohjolainen on todennut: ”Parhaimmillaan aluehallinnon järjestelyissä voisi toimia aito kansanvaltojen kohtaaminen, jossa eri lähtökohdista muodostuvat arvot ja niihin pohjautuvat näkemykset alueen kehittämiseksi voisivat tulla keskusteluun ja toimijat voisivat tuoda avoimesti argumenttinsa esille. Ideaalitapauksessa voisi kuvitella ratkaisujen heijastavan vilpittömää pyrkimystä siihen ’alueen hyvään’, mihin tarkoitukseen aluepolitiikka ja aluekehitystyö tähtää. Aluehallinto on yksi tärkeimmistä välineistä tämän toteuttamiseksi.”<sup>146</sup>

Nykyisin aluehallinnon vaikutus alueiden kehittämiseen ja sitä kautta ihmisten elämään on merkittävä. Pohjolaisten mukaan kysymys aluehallinnon toiminnan ohjauksesta ja kansanvallasta on sen vuoksi yhä tärkeämpi<sup>147</sup>. Aluehallinto osallistuu ja vaikuttaa yhä enemmän rahoituspäätöksiin. Pohjolainen on vaatinut aluehallintoon kohdistuvaa tutkimusta, jossa selvitetäisiin alue- ja keskushallinnon tehtävä- ja toimivaltajako. Hän on kaivannut tutkimusta myös siitä, miten kansanvalta käytännössä toteutuu aluehallinnon toimijoiden piirissä, maakunnan liitossa sekä valtion aluehallinnon viranomaisten toiminnassa. Osin vastausta näihin antaa Kainuun maakuntahallintokokeilu (luku 5.4. tässä tutkielmassa) ja tämän tutkielman muu aineisto.

Jo vuonna 1961 hallitusneuvos (myöhemmin SM:n kansliapäällikkö) Arno Hannus sanoi puheessaan kaupunkipäivillä Turussa<sup>148</sup>: ”Kun maakuntaitsehallinto olisi maakunnan väestön itsehallintoa eikä maakunnan kuntien yhteistoimintaa, olisi oikeinta, että maakuntavaltuuston vaali toimitettaisiin välittömänä.”.

Yleisessä keskustelussa maakuntatason kansanvallasta<sup>149</sup> on todettu, että äänestäjiltä saatu luottamus ja valtuutus ovat todellista kansanvaltaa. Toisaalta myös suorien vaalien paremmuus välillisiin vaaleihin verrattuna voidaan asettaa kyseenalaiseksi, sillä alueen sisäinen tasapaino on helpommin toteutettavissa välillisesti.

Professori Pohjolainen on ollut arvioinneissaan myös kriittinen käytännön toimijoihin aluehallinnossa. Hänen mukaansa pahimmillaan aluehallinnossa ei olekaan kysymys erilaisten demokratioiden kohtaamisesta ja kansanvaltaa edistävästä diskurssista, vaan toimijoiden ja viranomaisten – jopa samaan kansanvallan lähteeseen nojaavien viranomaisten – välisestä

<sup>146</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 99.

<sup>147</sup> Esko Riepuhan juhlaKirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 100.

<sup>148</sup> Artikkelele Suomen Kunnallislehdessä 7/1961, s.341

<sup>149</sup> Mm. Marjaana Perttula, Mikä ihmeen maakuntahallinto?, 1994.

valtapelistä<sup>150</sup>. Aihe ja arvio ei ole uusi. Sitä todistaa muun muassa mielipiteiden vaihto maakuntaitsehallinnosta vuodelta 1961, jolloin Suomen Kaupunkiliiton lakimies Edvard Murén kirjoitti Suomen Kunnallislehdessä<sup>151</sup>: ”On alkanut taistelu maakuntamiesten ja kunnallismiesten välillä. Maakuntamiesten mielessä on ruusunpunaisia toiveita, mutta kunnallismiesten mielessä pelkoa kuntien aseman vaikeutumisesta.”

## 5. Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa

Kansanvaltaisen päätöksenteon puute maakuntatasolla on ilmeinen<sup>152</sup>. Tilannetta on pyritty parantamaan kuntalain muutoksella, jolla maakunnan liittojen ylimmän päätöksentekuelimen kokoonpanolle asetettiin vaatimukseksi poliittinen edustavuus. Osallistuminen on kuitenkin tässäkin muodossa välillistä. Lisäksi merkittävin osa maakunnan kehittämisresursseista kulkee tämän päätöksenteon ohi. Kuntayhtymien päätöksentekojärjestelmä ei sekään ole demokraattinen verrattuna peruskuntiin.

Maakuntavaltuusto kokoontuu yleensä kaksi kertaa vuodessa. Koska maakuntavaltuutetut ovat oman kuntansa kunnanvaltuutettuja, niin suora yhteys kunnasta maakuntaan toimii tätä kautta. Se, miten maakuntavaltuutettu pystyy välittämään oman kuntansa tietoa maakunnalliseen päätöksentekoon ja miten hän välittää maakunnallista tietoa oman kuntansa päätöksentekoon, vaihtelee suuresti kunnittain ja henkilöittäin. Tekemäni kyselyn perusteella, sen vapaissa kommentteissa, tämän vuorovaikutuksen ongelmasta tuli useita mielipiteitä<sup>153</sup>.

Maakuntavaltuutetut ja heidän poliittiset taustaryhmänsä pitävät keskinäistä yhteyttä. Yleisesti tämä tapahtuu ryhmäkokouksissa maakuntavaltuustojen kokouksien yhteydessä, mutta myös muina kokoontumisina ja yhteydenpitoina. Myös maakunnan liitoissa on omaa pyrkimystä edistää valtuustoryhmien toimintaa. Pirkanmaan liiton maakuntahallitus<sup>154</sup> on tehnyt päätöksen, jonka mukaan liitto tarjoaa ryhmille mahdollisuuden pitää vuodessa yhden kokouksen muutoinkin kuin maakuntavaltuuston kokouksen yhteydessä. Liitto huolehtii ryhmäkokouksen välittömistä kustannuksista ja matkakorvauksista.

### 5.1. Maakuntavaltuustot

#### 5.1.1. Maakuntavaltuustojen valintamenettely vaalikaudelle 2001-2004

Vaalikaudelle 2001-2004 maakuntavaltuustot valittiin kuntalain uuden 86a §:n mukaisesti. Laki jätti maakunnan liitolle liikkumavaraa poliittisen edustavuuden järjestämisessä paikallisten olosuhteiden mukaan. Pykälän valmistelussa hallituksen esityksessä oli esiteltyä neljä eri vaihtoehtoa. Maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen valinta jäi sovittavaksi kunkin liiton

<sup>150</sup> Esko Riepuhan juhla-kirja, toim. Ilpo Paaso, 2001, s. 99-100.

<sup>151</sup> Artikkelit Suomen Kunnallislehdessä 7/1961.

<sup>152</sup> Laki Kainuun hallintokokeilusta, hallituksen esityksen yleisperusteluista, HE 198/2002.

<sup>153</sup> Sama ongelma tuli esille myös Pirkanmaan liiton maakuntavaltuuston kokouksessa 13.11.2003, missä käytiin liiton virkamiesjohdon ja eräiden maakuntavaltuutettujen kesken keskustelua siitä, miten kunnat ovat saaneet tietoa liiton talousarviovalmistelusta ja miten kunnat ovat vastanneet liitolle. Muutamissa maakuntavaltuutettujen puheenvuoroissa kävi ilmi, että tieto kunnan ja omien maakuntavaltuutettujen välillä ei ole kulkenut.

<sup>154</sup> Pirkanmaan liiton maakuntahallituksen kokouksen pöytäkirja 11.11.2003.

perussopimuksessa<sup>155</sup>. Kaikissa maakunnallisten liittojen perussopimuksissa on määritelty maakuntavaltuuston valinta tehtäväksi kuntien edustajainkokouksessa<sup>156</sup>. Mikään maakunta ei siis ole valinnut kuntalain 86a §:n mahdollistamia muita valintatapoja.

Kaikki maakuntien liitot Päijät-Hämettä lukuun ottamatta myös käyttivät edustajainkokousta, joka sitten valitsi maakuntavaltuuston. Päijät-Hämeessä maakuntavaltuutettujen valinta vahvistettiin kuntien yhteisellä päätöksellä. Edustajainkokousten käyttämisessä kyse oli vain välineestä, sillä valintakokoukset olivat lyhyitä noin 10-15 minuuttia kestäneitä kokouksia. Tällä välinearvolla on käyttöarvoa tilanteessa, jossa valinnoista valitetaan ja joudutaan uusintavalintoihin. Päijät-Hämeen tapauksessa kuntalainen voi valittaa vain oman kuntansa edustuksesta, ei muiden, jolloin uusi yhteensovitus sukupuolten, puolueiden ja kuntien kirjossa olisi mahdotonta, ellei samalla valiteta joka kunnassa taikka käytetä purkumenettelyä<sup>157</sup>.

### **Edustajainkokous Pirkanmaan liiton perussopimuksen mukaan**

Pirkanmaan liiton 1.1.2001 voimaantulleen perussopimuksen 10 § määrittelee kuntien edustajainkokouksen tehtäväksi valita jäsenkuntia edustavat maakuntavaltuuston jäsenet ja heille henkilökohtaiset varajäsenet. Sopimuksen 4 § määrittelee, että kukin jäsenkunta valitsee kuntien edustajainkokoukseen yhden jäsenen kutakin edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä kunnassa asunutta alkavaa 5000 asukasta kohden, kuitenkin enintään kolme jäsentä. Lisäksi valitaan kullekin jäsenelle henkilökohtainen varajäsen. Edustajainkokouksessa on kullakin edustajalla yhteensä yksi ääni edustamansa kunnan alkavaa 5000 asukasta kohden. Äänimäärä saa kuitenkin olla enintään kolmasosa kokouksessa edustettuina olevien jäsenkuntien yhteisestä äänimäärästä.

Edustajainkokouksessa äänimäärämenettely poikkeaa maakuntavaltuuston kokouksista, joissa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Kuntakohtainen taseus on maakuntavaltuustossa suoritettu valtuutettujen jäsenmäärän kautta. Edustajainkokouksen jäsenmäärät, määräraajat ja äänimäärät vaihtelevat maakunnittain. Säännöksillä taataan kunnallisen itsehallinnon mukainen alueellinen edustavuus.

Pirkanmaan liiton perussopimuksen mukaisesti kuntien edustajainkokous pidetään kunnallisvaalien jälkeisen vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Edustajainkokous kokoontuu siis yhden kerran neljässä vuodessa. Sen tehtävänä on vain maakuntavaltuuston valitseminen. Edustajainkokousedustajien ei tarvitse olla kuntansa kunnanvaltuutettuja.

Pirkanmaan liiton perussopimuksen 12 §:n mukaan kuntien edustajainkokous valitsee maakuntavaltuustoon jäsenkuntien kunnanvaltuustojen toimikautta vastaavaksi ajaksi kustakin jäsenkunnasta yhden jäsenen kutakin edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä kunnassa asunutta alkavaa 7000 asukasta kohden, kuitenkin enintään kolmanneksen rajoittamattomasta jäsenmäärästä. Näissä rajoissa on maakuntakohtaisia eroja.

Edelleen Pirkanmaan liiton perussopimus määrää, että kullekin jäsenelle valitaan henkilökohtainen varajäsen samasta ryhmästä ja kunnasta kuin varsinainen jäsen. Maakuntavaltuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan jäsenkuntien kunnanvaltuustojen jäsenistä. Maakuntavaltuustossa edustettuina

<sup>155</sup> Suomen Kuntaliitto antoi maakunnan liitoille toimintaohjeita perussopimuksen muuttamiseen siten, että maakuntavaltuusto valittaisiin kuntien valitsemassa edustajainkokouksessa. Tieto saatu Kuntaliiton yleiskirjeestä kunnan- ja kaupunginhallituksille sekä kuntayhtymien hallituksille, 31.10.2000.

<sup>156</sup> Tieto saatu Kuntaliiton maakunta-asiamieheltä Antti Iso-Koivistolta 17.10.2001.

<sup>157</sup> Kuntaliiton maakunta-asiamies Antti Iso-Koiviston haastattelusta, sähköposti 17.10.2001.

olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tämä on siis täysin kuntalain 86a §:n mukaisesti.

Kunnan rooli nousee vaalikauden kesken tapahtuvissa muutoksissa suuremmaksi kuin varsinaisessa edustajainkokouksen tekemässä maakuntavaltuuston valinnassa. Pirkanmaan liiton perussopimus määrittelee 12 §:ssä, että mikäli jäsen tai varajäsen menettää vaalikelpoisuutensa kesken toimikauden tai muusta syystä eroaa valtuuston jäsenyydestä kesken toimikauden, päättää jäsenen edustama kunta eron myöntämisestä ja uuden jäsenen tai varajäsenen valitsemisesta jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Kunnan valitseman jäsenen tai varajäsenen on edustettava samaa ryhmää kuin se, jonka tilalle hänet valitaan. Tässä tapauksessa ei siis kuntien edustajainkokousta kutsuta koolle. Ongelmaksi muodostuu tilanne, missä puolue tai muu ryhmä on niin pieni, että kaikki vaadittavat ehdot eivät enää täyty paikan täyttämiseksi.

### **Kuntalain uuden pykälän tuomia käytännön ongelmia**

Tulevia uuden lain mukaisia ongelmia eduskunnan hallintovaliokunta ennakoii mietinnössään<sup>158</sup> toteamalla, että uuden lain soveltaminen ei välttämättä käytännössä ole yksinkertaista ja ongelmatonta. Ennen kuntayhtymän valtuuston jäsenten valintaa joudutaan käymään eri ryhmien ja kuntien välillä neuvotteluja ja sovittamaan yhteen erilaisia näkökohtia.

Vastalauseensa valiokunnan mietintöön jättäneet kolme kansanedustajaa arvioivat maakuntavaltuuston valintaan liittyviä ongelmia vielä suuremmiksi<sup>159</sup>. Kolme kansanedustajaa pitivät esitettyä kuntalain muutosta erikoisena, monimutkaisena ja monien maakunnan liittojen osalta käytännössä erittäin ongelmallisena. Heidän mielestään hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt mallit viittasivat lisäksi pikemminkin poliittisten puolueiden ja eri ryhmien yhteistoimintaan kuin aluekehityslaissa edellytettyyn kuntien yhteistyöhön. He katsoivat, että muutosesitystä voitiin pitää osittain myös aluekehityslain hengen vastaisena varsinkin, kun se mitä ilmeisemmin johtaisi peruskuntien itsehallinnon loukkaukseen siltä osin, kun ulkopuoliset tahot määräävät kunnalle, minkä ryhmien edustajia sen on valittava maakunnan liiton korkeimpaan päättävään elimeen.

Käytännössä voidaan tulla sellaiseenkin tilanteeseen, että puolue tai muu ryhmä on vaalituloksen perusteella oikeutettu maakuntavaltuuston jäsenpaikkaan, mutta puolue tai ryhmä ei ole saanut mistään kunnasta kahta kunnanvaltuutettua. Kuitenkin sekä lain että maakunnan liiton perussopimuksen perusteella maakuntavaltuuston varavaltuutetun pitää olla kunnanvaltuutettu ja samasta kunnasta.

Ongelmana on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta myös valinnanvaran mahdottomuus tilanteessa, missä maakuntavaltuutettu ja varavaltuutettu valitaan sellaisesta puolueesta tai muusta ryhmästä, joka on oikeutettu vaalituloksen perusteella yhteen maakuntavaltuuston jäsenpaikkaan. Se saattaa käytännössä johtaa siihen, että on tehtävä ”pakkovalinta” yhdestä ainoasta kunnasta. Sellaisesta kunnasta, missä täyttyy ehto siitä, että kunnassa on vähintään kaksi kunnanvaltuutettua siitä puolueesta tai ryhmästä. Heistä sitten toinen tulee valituksi varsinaiseksi jäseneksi ja toinen varajäseneksi maakuntavaltuustoon. Esimerkiksi Pirkanmaalla kävi tällä tavalla yhden puolueen osalta. Tällainen tilanne kaventaa kuntien vaikutusmahdollisuutta myös sitä kautta, että kunnan sisällä maakuntavaltuustoon valituksi tullut saattaa edustaa pientä vähemmistöä.

<sup>158</sup> HaVM 16/1998.

<sup>159</sup> Kansanedustajat Hannes Manninen, Matti Väistö ja Aulis Ranta-Muotio (kaikki kesk.).

## **Omat kokemukset maakuntavaltuuston valinnasta Pirkanmaalla**

Olin itse käytännössä valmistelemassa Pirkanmaan liiton maakuntavaltuuston valintaa kuntalain uuden pykälän mukaisesti. Työ tapahtui käytännössä siten, että poliittiset piirijärjestöt ja jäsenpaikkoihin oikeutettu sitoutumattomien ryhmä sopivat valmistelujen pelisäännöistä. Sen jälkeen ne puolueet, joilla oli piiritason palkallisia toimihenkilöitä neuvottelivat keskenään, miten kunnallisvaalituloksen mukaiset paikat saadaan jaettua siten, että ne sopivat puolueille ja sitoutumattomille, sopivat kuntien jäsenmääriin, saadaan sopivat henkilöt kunnittain ja puolueittain ja että tasa-arvo toteutuu niin varsinaisten jäsenten kuin varajäsenten osalta. Sanoimme tätä palapeliksi, jossa yksi palapelin osan asettaminen vaikutti toiseen jne. Neuvottelujen tuloksesta tiedotettiin aina niille ryhmille, jotka eivät fyysisesti voineet olla neuvotteluissa paikalla. Neuvotteluissa piti lisäksi ottaa huomioon se, että maakuntavaltuuston kokoaminen oli vain yksi osaa laajemmasta maakunnallisesta kuntayhtymäpaketista.

Jokainen ryhmittymä pyysi sisäisesti omia ehdotuksia omilta kunnallisilta järjestöiltään. Ehdotuksia oli runsaasti enemmän kuin jaettavia paikkoja. Varsinaisesti kuntien ääni kuului siis vain paikallisten järjestöjen kautta, ei virallisten kunnallisten toimielimien kautta. Jokainen puolue ja ryhmittymä piiritasolla vahvisti ja päätti omat esityksensä.

Kaikkien palapelin osien sopiminen kohdalleen vaati aikaa ja joustavuutta. Mikään puolue tai ryhmittymä (yhtä lukuun ottamatta, jolla oli vain yksi jäsenpaikka) ei saanut kaikkia haluamiaan henkilöitä maakuntavaltuustoon tai henkilöitä juuri niistä kunnista, joista olisi halunnut. Neuvottelut veivät aikaa noin neljä kuukautta.

Valintoja valmistelleiden puolueiden ja sitoutumattomien ryhmän suositus kuntien edustajainkokoukselle oli, että valmisteltua esitystä ei saa muuttaa. Sillä jos yksikin kohta olisi muuttunut, niin se olisi johtanut jonkin toisenkin kohdan muuttamiseen tuossa palapelissä. Kuntien edustajainkokoukselta menikin aikaa maakuntavaltuuston valitsemiseen vain asian esittelyn, muodollisten esitysten ja valinnan vahvistavan nuijankopauksen verran.

Monissa kunnissa ei oltu tyytyväisiä maakuntavaltuuston jäseniin, joita heiltä tuli valituksi. Oli kuntia, joissa kunnan ainoa valtuutettu tai jopa kunnan kaikki valtuutetut tulivat paikallisesti pienistä puolueista tai ryhmistä. Kuntatason kritiikki kohdistui edellä mainituissa tapauksissa siihen, että paikallisesti merkittävistä ja vaikutusvaltaisista päätöksentekijöistä ei tullutkaan maakunnan päätöksentekijöitä.

## **Omat henkilökohtaiset arviot valintamenettelystä**

Jo eduskunnan hallintovaliokunta ennakoi maakuntavaltuuston valintaan liittyviä ongelmia. Samalta pohjalta esitän tässä tutkielmassa omia henkilökohtaisia arvioita maakuntavaltuuston nykyisestä valintamenettelystä. Katson arvioillani olevan merkitystä järjestelmän lainsäädännöllisen kehittämisen kannalta. Esimerkkinä käytän edelleen Pirkanmaan maakuntaa.

On aivan oikeutettua, että valintajärjestelmää alettiin kutsua ”piirisihteeridemokratiaksi”. Kansalaiset valitsivat vaaleilla kunnanvaltuutetut. Pirkanmaan maakunnassa kunnanvaltuutettuja on 979. Voin sanoa, että sen jälkeen maakunnan 81 maakuntavaltuutetun valinnassa kansanvaltaisuutta edustivat puolueet ja niiden piiritason työntekijät. Itse jouduin käytännössä työasemassani valmistelujen kautta määrittelemään oman ryhmittymäni maakuntavaltuutetut. Samalla kun edellä

mainittua palapeliä koottiin, niin välillisesti vaikutin myös muiden ryhmittymien maakuntavaltuutettujen valintaan. Aivan kuten muiden ryhmittymien työntekijät vaikuttivat minun ryhmittymäni valintoihin.

Sen lopputuloksen kannalta, että kuntien edustajainkokous pystyi tekemään maakuntavaltuuston valinnan, valmistelutyö oli aivan välttämätön. Edustajainkokoukseen valitut kuntien edustajat eivät olisi pystyneet ilman etukäteisvalmistelua kokoustilanteessa sovittamaan kaikkia lakien ja perussopimuksen vaatimuksia ja hankkimaan valittavien henkilöiden henkilökohtaisia suostumuksia. Kansanvaltaisuuden vaatimusta valmistelutyö ei kuitenkaan toteuta. Valmistelutyö ei toteuta myöskään kuntien asemaan eikä kuntien yhteistyöhön liittyviä säännöksiä ja periaatteita.

### **5.1.2. Maakuntavaltuutettujen valintamenettelyyn ja kansanvaltaisuuteen liittyvä kysely Pirkanmaalla ja Kainuussa**

Osana tutkielmaani on empiirinen kysely, jonka tein Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutetuille ja kunnan- ja kaupunginjohtajille kirjekyselynä tämän vuoden lokakuussa. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää luottamushenkilöiden ja virkamiesten omia kokemuksia maakuntahallinnon kansanvaltaisuudesta. Tarkoitukseni oli selvittää maakuntavaltuutettujen nykyiseen valintatapaan suhtautumista. Sekä selvittää sitä, miten vastaajat kokevat kansanvaltaisuuden toteutumisen, poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumisen.

Vastausten kautta pyrin saamaan selvitystä siihen, onko nykyinen maakuntavaltuutettujen valintatapa hyväksyttävä ja onko se riittävän kansanvaltainen tapa. Kyselyssä oli myös osio tulevasta Kainuun hallintokokeilusta, jossa painopiste oli maakunnalle kuuluvissa tehtävissä.

Valitsin maakunnat niiden erilaisuuden perusteella. Ne sijaitsevat eri puolella Suomea, Pirkanmaa on asukasluvultaan iso maakunta ja Kainuu pieni, Pirkanmaa on vaalipiirin kokoinen ja Kainuu ei, Kainuu on vanha perinteinen maakunta ja Pirkanmaa ei, Pirkanmaa on tällä hetkellä kasvualuetta ja Kainuu ei. Maakuntia yhdistävänä historiallisena taustana voidaan mainita, että molemmat maakunnat tavoittelivat pitkään omaa läänin. Läänihankkeet kariutuivat lopullisesti kielteiseen äänestyspäätökseen eduskunnassa vuonna 1986<sup>160</sup>. Kaksi erilaista vastaajaryhmää laajensi kyselytutkimuksen näkökulmaa. Tutkielman liitteenä numero 3 (s. 94) ovat kyselylomakkeen kysymykset. Liitteessä numero 4 (s. 97) ovat tilastoidut, tarkat vastaajatilastot ja kysymysten vastausjakaumat.

Kysely lähetettiin kaikille Pirkanmaan maakuntavaltuuston varsinaisille jäsenille, joita on 81, Pirkanmaan kaikille kunnan- ja kaupunginjohtajille, joita on 33, Kainuun maakuntavaltuuston kaikille varsinaisille jäsenille, joita on 39, ja Kainuun kaikille kunnan- ja kaupunginjohtajille, joita on 10. Kaikkiaan kyselylomakkeen sai 163 henkilöä. Kysely toteutettiin nimettömänä. Vastaaja ilmoitti vain maakuntansa ja asemansa. Vastaajalta ei voinut tiedustella kuntaa tai hänen edustamaansa poliittista ryhmittymää, koska niiden tietojen perusteella yksittäisen vastaajan olisi voinut tunnistaa. Vastaukset on käsitelty täysin luottamuksellisesti. Yksittäisiä vastauksia ei voi loppuraportissa tunnistaa, sillä vastaukset on käsitelty tilastollisesti. En tehnyt kirjeitse

<sup>160</sup> Eduskunta hyväksyi vuonna 1961 lakialoitteen Tampereen läänin perustamisesta (lisäksi Satakunnan lääni). Vuonna 1974 väliportaanhallintokomitea esitti Kainuun ja Pirkanmaan läänien perustamista (samalla myös Satakunnan lääniä). Vuonna 1980 hallitus teki periaatepäätöksen näistä uusista lääneistä. Vuonna 1981 hallituksen aluepoliittinen ministerivaliokunta teki päätöksen, että uudet läänit aloittavat 1985. Vuonna 1986 näiden kolmen uuden läänin perustaminen kaatui eduskunnassa äänin 91-89.



paikkauskyselyä, vaan kaikille, joilta oli tiedossa sähköpostiosoite, lähetin sähköpostiviestin, jossa kiitin vastanneita ja pyysin vielä vastaamattomia vastaamaan kyselyyn.

Kyselyyn vastasi kaikkiaan 97 vastaajaa 163 mahdollisesta. Vastausprosentiksi tuli 60 prosenttia. 72 vastaajaa 114 mahdollisesta oli pirkanmaalaisia ja 25 vastaajaa 49 mahdollisesta oli kainuulaisia. Pirkanmaalaisien vastausprosentti oli 63 prosenttia ja kainuulaisten 51 prosenttia. 70 vastaajaa 120 mahdollisesta oli maakuntavaltuutettuja ja 27 vastaajaa 43 mahdollisesta oli kunnanjohtajia. Maakuntavaltuutettujen vastausprosentti oli 58 prosenttia ja kunnanjohtajien 63 prosenttia.

Vastaajista oli 51 Pirkanmaan maakuntavaltuutettuja. Heidän vastausprosenttinsa oli 63 prosenttia. Pirkanmaalaisia kunnanjohtajia vastasi 21. Heidän vastausprosenttinsa oli 64 prosenttia. Vastaajista oli 19 Kainuun maakuntavaltuutettuja. Heidän vastausprosenttinsa oli 49 prosenttia. Kainuulaisia kunnanjohtajia vastasi kuusi. Heidän vastausprosenttinsa oli 60 prosenttia.

Vastausaktiivisuus oli kyselyn tavoitteiden kannalta katsottuna riittävä. Vastaamattomien joukko voidaan luokitella samanlaiseksi kuin on kyselyyn vastanneiden joukko. Vastanneissa ja vastaamattomissa on sekä maakuntavaltuutettuja molemmista maakunnista että kunnan- ja kaupunginjohtajia molemmista maakunnista. Kyselyn vastauksia tulen käyttämään maakuntavaltuutettujen valintajärjestelmän arviointiin ja lisätietona järjestelmän kehittämissuosituksia tehdessäni.

## **Yleis- ja taustatietoa Pirkanmaasta**

Pirkanmaa esittelee nettisivuillaan<sup>161</sup> itseään maamme toiseksi suurimpana maakuntana, joka on nykyaikainen teollisuuden, kaupan, palvelujen ja koulutuksen keskittymä. Se tarjoaa asukkailleen työtä ja hyvinvointia, monipuoliset liikenneyhteydet ja miellyttävän elinympäristön.

Maakunta koostuu 33 kunnasta, joista 10 on kaupunkeja. Kunnat muodostavat kuusi seutukuntaa. Pinta-ala on 14 292 km<sup>2</sup> ja asukkaita vuoden 2002 lopussa oli 453 978. 0-14-vuotiaiden osuus oli 17,2 prosenttia ja yli 65-vuotiaiden osuus oli 15,8 prosenttia. Asukastiheys per maa-km<sup>2</sup> oli 36,7. Vuoden 2005 alussa Pirkanmaahan liittyy Punkalaitumen kunta. Elinkeinojakauma oli 31.12.2001: maa- ja metsä- ja kalatalous 3,1 % (koko maa 4,5), teollisuus- ja rakennustoiminta 32,3 % (koko maa 26,2), yksityiset ja julkiset palvelut 62,9 % (koko maa 67,3), elinkeino tuntematon 1,8 % (koko maa 1,9). Työttömien määrä oli vuonna 2002 Pirkanmaalla 27 686 ja työttömyysaste 12,3 prosenttia (koko maa 11,5). Pirkanmaalla bruttokansantuote asukasta kohden vuonna 2000 oli 92, kun koko maa merkitään luvulla sata<sup>162</sup>.

Pirkanmaa on Suomen teollisuuden ydinaluetta, jonka nousevina kasvun aloina ovat informaatioteknologia ja terveysteknologia sekä lisäksi perinteiset vahvat tukijalat: puunjalostus ja metalliteollisuus, kemian- ja kumiteollisuus sekä elintarvike- ja tekstiiliteollisuus. Elinkeinojen, yrityselämän, koulutuksen ja kulttuurin kehitystä tukevat Tampereen yliopisto ja teknillinen yliopisto, ammattikorkeakoulut sekä yli 30 ammatillista oppilaitosta. Teknologia- ja uusmediakeskukset ovat taustavoimina uudelle innovatiiviselle yritystoiminnalle.

Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa olivat puolueiden ja muiden ryhmien, jotka saivat maakuntavaltuutettuja maakuntavaltuustoon, ääniosuudet Pirkanmaalla seuraavat: sdp 25,3 %, kokoomus 25,2 %, keskusta 14,7 %, vasemmistoliitto 13,6 %, vihreät 7,2 %, kristillisdemokraatit

<sup>161</sup> [www.pirkanmaa.fi](http://www.pirkanmaa.fi)

<sup>162</sup> Pirkanmaan vuosikirja 2003: Tilastokeskus 2002.

4,3 %, skp 1,2 % ja Pirkanmaan sitoutumattomat, jotka muodostuvat 12 kunnan sitoutumattomien ryhmistä, 7,5 %. Kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti Pirkanmaan liiton maakuntavaltuuston 81 valtuustopaikkaa jakautuvat seuraavasti: sdp 21, kokoomus 21, keskusta 12, vasemmistoliitto 11, sitoutumattomat 6, vihreät 6, kristillisdemokraatit 3 ja skp 1.

## **Yleis- ja taustatietoa Kainuusta**

Kainuu esittelee nettisivuillaan<sup>163</sup> maakuntaansa seuraavasti: ”Haluamme esitellä ja jakaa vieraillemme leppoisaa elämänmuotoamme, joka pohjaa läheiseen luontosuhteeseen, kalevalaiseen perintöön ja sitkeään yrittämiseen. Kainuu on helposti saavutettavissa – tuletpa maanteitse, rautateitse, ilmojen halki tai verkon kautta.” Maakunta koostuu 10 kunnasta, joista kaksi on kaupunkia. Kunnat muodostavat kaksi seutukuntaa.

Kainuun maakunnan väestömäärä oli vuoden 2002 lopussa 87 371. 0-14-vuotiaiden osuus oli 16,8 prosenttia ja yli 65-vuotiaiden osuus 17,8 prosenttia. Asukastiheys per maa-km<sup>2</sup> oli 4,1. Maakunnan pinta-ala on 24 451,88 km<sup>2</sup>, josta vesipinta-alan osuus on 11,8 prosenttia. Työllinen työvoima oli yhteensä 31 512. Heistä oli maa- ja metsätaloudessa 9,5 %, teollisuudessa ja rakentamisessa 23,8 % ja palveluissa 64,6 %. Työttömien määrä oli 7995 ja työttömyysaste 20,0 prosenttia<sup>164</sup>. Kainuussa bruttokansantuote asukasta kohden vuonna 2000 oli 66, kun koko maa merkitään luvulla sata<sup>165</sup>.

Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa olivat puolueiden, jotka saivat maakuntavaltuutettuja maakuntavaltuustoon, ääniosuudet Kainuussa seuraavat: keskusta 49,4 %, vasemmistoliitto 20,6 %, sdp 10,3 %, kokoomus 9,0 %, vihreät 2,8 % ja kristillisdemokraatit 2,8 %. Kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti Kainuun liiton maakuntavaltuuston 39 valtuustopaikkaa jakautuvat seuraavasti: keskusta 21, vasemmistoliitto 9, sdp 4, kokoomus 3, vihreät 1 ja kristillisdemokraatit 1.

### **5.1.3. Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille tehdyn kyselyn vastausten kokonaistulokset**

Maakuntavaltuusto valittiin toimikaudelleen 2001-2004 ensimmäistä kertaa kuntalain 86a §:n mukaisesti. Sen mukaan valtuuston kokoonpanossa pitää toteutua poliittinen suhteellisuus kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti. Toinen tärkeä peruste on kunnalliseen itsehallintoon perustuva alueellisuus, joka takaa edustuksen maakuntavaltuustoon jokaisesta jäsenkunnasta. Maakuntavaltuuston valintatapaa ja sen onnistumista toimikaudelle 2001-2004 mittasi kyselyssä viisi kysymystä. Tähän nykyiseen valintatapaan suhtautumista ja mahdollisia muutostarpeita mittasi kaksi kysymystä.

## **Poliittinen suhteellisuus ja alueellinen edustavuus**

<sup>163</sup> [www.kainuu.fi](http://www.kainuu.fi)

<sup>164</sup> [www.kainuu.fi](http://www.kainuu.fi)

<sup>165</sup> Pirkanmaan vuosikirja 2003: Tilastokeskus 2002.

Vastaajien mielestä poliittinen suhteellisuus toteutuu melko hyvin. Tätä mieltä oli 59 prosenttia vastaajista. 35 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että poliittinen suhteellisuus toteutuu hyvin. 94 prosenttia vastaajista siis katsoi, että nykyisellä valintatavalla lakiin perustuva poliittinen suhteellisuus maakuntavaltuutettujen valinnassa toteutuu joko hyvin tai melko hyvin.

Alueellinen edustavuus vastaajien mielestä toteutuu myös melko hyvin. Tätä mieltä oli 60 prosenttia vastaajista. Toteutumisen arvioi hyväksi 22 prosenttia vastaajista. Hyvin tai melko hyvin vastanneita on yhteensä 82 prosenttia. Vastaajista kahdeksan prosenttia arvioi alueellisen edustavuuden toteutumisen siten, että se ei ole hyvä, eikä huono. Yhdeksän prosenttia arvioi alueellisen edustavuuden melko huonoksi. Vastaajat siis arvioivat poliittisen suhteellisuuden toteutuvan paremmin kuin alueellisen edustavuuden.

### **Maakuntavaltuuston valinnan onnistuminen kaudelle 2001-2004 ja kansanvallan toteutuminen**

Maakuntavaltuuston valinnan tekee kuntien edustajainkokous, mutta kokoonpanoesityksen valmistelevat poliittiset piirijärjestöt. Valmistelun onnistumisen omassa maakunnassaan vuonna 2001 vastaajat arvioivat onnistuneen melko hyvin. Näin vastasi 55 prosenttia vastaajista. 20 prosenttia oli sitä mieltä, että valmistelu onnistui hyvin. Pirkanmaalla valmisteluun oltiin tyytyväisempiä kuin Kainuussa. Vastaajista 10 prosenttia arvioi valmistelun onnistuneen melko huonosti tai huonosti.

Kuntien näkemyksien esille tulon valintaprosessissa ei katsottu onnistuneen yhtä hyvin. Vastaajista 42 arvioi sen melko hyväksi. Hyväksi sen arvioi 10 prosenttia. Ei hyväksi, eikä huonoksi sen arvioi 26 prosenttia. Melko huonoksi kuntien näkemyksen esille tulon arvioi 13 prosenttia vastaajista ja huonoksi kolme prosenttia. Kunnanjohtajat vastasivat tähän kysymykseen selvästi negatiivisemmin kuin maakuntavaltuutetut.

Kyselyn peruskysymykseen kansanvaltaisuuden toteutumisesta nykyisin maakuntavaltuutettujen valinnassa vastasi 48 prosenttia vastaajista sen olevan melko hyvä. Ei hyväksi, eikä huonoksi sen arvioi 20 prosenttia ja melko huonoksi 17 prosenttia. Vastausvaihtoehtojen ääripäissä hyvä toteutuminen sai yhdeksän prosentin kannatuksen ja huonosti toteutuminen viiden prosentin kannatuksen. Kainuulaiset vastasivat pirkanmaalaisia negatiivisemmin tähän kysymykseen.

### **Maakuntavaltuuston valintatapaan suhtautuminen**

Kyselyn kaksi kysymystä mittasi maakuntavaltuuston nykyiseen valintatapaan suhtautumista ja mahdollisia muutostarpeita. Vastaajista 51 prosenttia kannatti maakuntavaltuutettujen valinnassa nykyistä tapaa, missä poliittinen suhteellisuus toteutuu kunnallisvaalien tuloksen kautta. 34 prosenttia kannatti siirtymistä suoraan maakuntavaaliin ja 14 prosenttia kannatti maakuntavaltuutettujen valinnassa siirtymistä entiseen kuntayhtymävalintatapaan, missä kunnat valitsevat edustajansa. Tämä valintatapa on edelleen käytössä kaikissa muissa kuntayhtymissä kuin maakuntien liitoissa. Vastauksissa oli selvä ero maakuntien välillä. Kainuulaiset kannattivat vahvasti siirtymistä suoraan maakuntavaaliin, kun taas Pirkanmaalla sen kannatus oli vähäistä. Maakuntavaltuutetut kannattivat kunnanjohtajia enemmän nykyistä valintatapaa.

Niille vastaajille, jotka kannattivat siirtymistä suoraan maakuntavaaliin, oli seuraava lisäkysymys: Pitäisikö vaalijärjestelmä luoda sellaiseksi, että jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu? Tätä järjestelmää kannatti 82 prosenttia vastaajista. Ei-vastaukset ja ei osaa sanoa –vastaukset saivat molemmat yhdeksän prosentin kannatuksen.

### Vapaan vastaustilan kommentteja ja mielipiteitä

Vapaissa kommentteissa<sup>166</sup> oli runsaasti vastauksia nykyisestä valintatavasta, suorasta maakuntavaalista ja kansanvaltaisuuden toteutumisesta.

Tässä muutamia esimerkkejä: ”Vaikka maakuntavaltuustojen valintatapa on kansanvaltainen ja vaikka joka kunnasta on edustaja, jää päivittäisessä arjessa rivivaltuutetun osa sivustakatsojaksi”. Kansalaisten pitäisi saada enemmän tiedotusta maakunta-asioista. Maakuntavaltuustolla on nykyisin hyvin vähän valtaa. Kannettiin huolta nuorten passiivisuudesta maakunta-asioihin, päättäjät ovat nyt pääosin yli 50-vuotiaita miehiä. Kansanvaltaisuus edellyttäisi suoraa maakuntavaalia, nyt puolueet valitsevat maakuntavaltuuston. Maakuntajohtajan suorasta vaalista tehtävä kokeilu. Maakuntavaltuuston painoarvoa pitäisi nostaa. ”Keskustelussa on kansanvallan toteutumiselle jätettävä tilaa: kuntien rooli tulevaisuudessa, lääninhallitusten rooli suhteessa maakunnan liittoihin. Hyvät puolet nykymallista jätettävä ja muutetaan heikkoja puolia. Pitäisikö ottaa mallia Ruotsista?”. Muiden kuntayhtymien valintatapa aiheuttaa demokratiavajetta. ”Kansanvalta toteutunee paikkajaossa, mutta täytössä nenäkerroin ratkaisevin ja tuloksena selvä keskittyminen pienen piiriin”. ”Maakunta koetaan kunnanvaltuutettujen piirissä varsin etäiseksi. Ns. tavallinen kuntalainen ei tiedä maakuntavaltuustosta tuon taivaallista”.

Muutamia esimerkkejä muista kuin edellä mainittuihin asioihin liittyvistä vapaista vastauksista: ”Jos erikoissairaanhoidon maakunnille, niin järjestelmää on kehitettävä”. Erikoissairaanhoidon valtion tehtäväksi. Maakuntien ja kuntien talousongelmat kasvavat, jos tehtävien rajausta ei kyetä suorittamaan. ”Maakuntavaltuuston valmisteilla olevat asiat tulisi näkyä kuntien valtuustojen esityslistoilla tai kunnanhallitukset evästäisivät maakuntavaltuutettujaan maakuntavaltuuston kokouksia varten”. ”Maakuntahallinto on vähän tunnettua ja kiinnostus on vähäinen”. ”Omassa kunnassa maakunnan asiat eivät tule esille”.

#### 5.1.4. Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien yhtäläisyydet ja erot kansanvaltaisuuden toteutumisessa kyselyn perusteella

Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien vastauksissa poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumisen molempien maakuntien vastaajat näkivät hyvin yhtäläisellä tavalla. Samoin kuntien näkemyksen esilletulon maakuntavaltuuston valintaprosessissa molempien maakuntien vastaajat näkivät hyvin samalla

<sup>166</sup> Lainausmerkeissä olevat ovat vastaajien sanatarkkoja sitaatteja.

tavalla. Selvät erot maakuntien välillä tulivat vastauksissa kysymyksiin, miten maakuntavaltuuston valinnan valmistelu onnistui maakunnassanne ja miten mielestänne kansanvaltaisuus toteutuu nykyisin maakuntavaltuutettujen valinnassa. Selvä ero maakuntien välillä tuli vastaajien suhtautumisessa maakuntavaltuutettujen valintatapavaihtoehtoihin. Yhtäläistä oli taas suhtautuminen mahdollisen suoran maakuntavaalin vaalijärjestelmän luomisesta siten, että jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu.

### **Pirkanmaa Kainuuta tyytyväisempi maakuntavaltuuston valintavalmisteluihin**

Maakuntavaltuuston valinnassa poliittisen suhteellisuuden toteutumiseen hyvin tai melko hyvin vastasi 96 prosenttia pirkanmaalaisista vastaajista ja 88 prosenttia kainuulaisista vastaajista. Pirkanmaalaisten vastauksissa oli suhteellisesti jonkin verran enemmän hyviä kuin kainuulaisten vastauksissa. Pääpaino molemmissa maakunnissa oli melko hyvässä toteutumisessa. Alueellisen edustavuuden toteutumisen hyvin tai melko hyvin vastasi 80 prosenttia pirkanmaalaisista ja 84 prosenttia kainuulaisista. Jakauma vastausvaihtoehdoissa painottui molemmissa maakunnissa yhtäläisesti melko hyvän puolelle. Pirkanmaalla oli suhteellisesti Kainuuta enemmän vastauksia, joissa vastaajat arvioivat alueellisen edustavuuden toteutumisen melko huonoksi.

Kysymykseen, jossa todettiin, että maakuntavaltuuston valinnan tekee kuntien edustajainkokous, mutta kokoonpanoesityksen valmistelevat poliittiset piirijärjestöt, oli kyselyssä liitetty kaksi kohtaa. Ensimmäisessä kysyttiin valmistelun onnistumista omassa maakunnassa. Tässä pirkanmaalaiset olivat selvästi tyytyväisempiä kuin kainuulaiset. Pirkanmaalaisista vastaajista 80 prosenttia vastasi, että valmistelu onnistui hyvin tai melko hyvin. Kainuulaisista näin vastasi vain 56 prosenttia. Molemmissa maakunnissa pääpaino oli kohdassa melko hyvin. Kainuulaisista 20 prosenttia vastasi valmistelun onnistuneen melko huonosti tai huonosti, kun pirkanmaalaisista näin vastasi vain seitsemän prosenttia.

Maakuntavaltuuston valinnan valmistelun toinen kysymys liittyi kuntien näkemyksien esille tuloon valintaprosessissa. Näkemykset maakuntien välillä olivat melko yhtäläiset. Pirkanmaalaisista vastaajista 51 prosenttia vastasi kuntien näkemyksen tulleen esille hyvin tai melko hyvin. Kainuulaisista näin vastasi 56 prosenttia. Molemmissa maakunnissa pääpaino oli melko hyvässä. Neutraalisti pirkanmaalaisista vastasi 26 prosenttia ja kainuulaisista 24 prosenttia. Pirkanmaalaisista 14 prosenttia vastasi kuntien näkemyksen tulleen esille melko huonosti tai huonosti. Kainuulaisista näin vastasi 20 prosenttia. Pirkanmaalla oli tässä kysymyksessä yleisestä vastauslinjasta poiketen selvästi enemmän ei osaa sanoa -vastauksia.

### **Kainuu tyytymättömämpi kansanvaltaisuuden toteutumiseen**

Kysymyksessä, miten mielestänne kansanvaltaisuus toteutuu nykyisin maakuntavaltuutettujen valinnassa, maakuntien välille tuli selvä ero. Pirkanmaalaisista vastaajista 65 prosenttia oli sitä mieltä, että kansanvaltaisuus toteutuu hyvin tai melko hyvin. Kainuulaisista vastaajista tätä mieltä oli vain 36 prosenttia. Pirkanmaan vastaajista 54 prosenttia vastasi kansanvaltaisuuden toteutuvan melko hyvin ja 11 prosenttia hyvin. Jakauma Kainuussa oli vastaavasti 32 prosenttia melko hyvin ja neljä prosenttia hyvin. Pirkanmaalaisista 17 prosentin mielestä kansanvaltaisuus toteutuu melko huonosti tai huonosti. Kainuulaisista näin vastasi 36 prosenttia. Vastausvaihtoehtoon, että

kansanvaltaisuus ei toteudu hyvin, eikä huonosti, vastasi pirkanmaalaisista 17 prosenttia ja kainuulaisista 28 prosenttia.

Pirkanmaalla oli jonkin verran eroa maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien vastauksissa. Maakuntavaltuutettujen vastaukset painottuivat melko hyvään. Kunnanjohtajien vastaukset painottuivat sekä melko hyvään että vastausvaihtoehtoon ei hyvin, eikä huonosti. Kainuussa sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien vastaukset painottuivat tasaisesti vastausakselille melko hyvin – ei hyvin, eikä huonosti – melko huonosti.

Suurta eroavuutta kansanvaltaisuuden toteutumisessa maakuntien välillä voi selittää kahdella kyselystä ilmenevällä muulla vastauksella. Ensimmäiseksi kainuulaiset olivat nykyisen maakuntavaltuuston valintaprosessissa selvästi pirkanmaalaisia tyytymättömpiä nykyisen maakuntavaltuuston valinnan valmisteluun. Toiseksi Kainuussa on selvästi suurempaa halua siirtyä suoraan maakuntavaaliin. Tämä taas saattaa johtua Kainuun maakuntahallintokokeiluun siirtymisestä, jonka kautta Kainuussa on jo orientoitunut suoraan maakuntavaaliin.

### **Pirkanmaa kannattaa nykyistä valintatapaa, Kainuu suoria vaaleja**

Vastauksissa kysymykseen, jossa kysyttiin kannatusta maakuntavaltuutettujen nykyiselle valintatavalle tai siirtymiselle suoraan maakuntavaaliin tai paluuta entiseen kuntayhtymävalintatapaan, missä kunnat valitsevat edustajansa, tuli selvät erot Pirkanmaan ja Kainuun vastaajien välille. Pirkanmaalaisista 64 prosenttia kannatti nykyistä kuntalain 86a §:n mukaista maakuntavaltuuston valintatapaa, missä poliittinen suhteellisuus toteutuu välillisesti kunnallisvaalien tuloksen perusteella. Kainuulaisista sitä kannatti vain 12 prosenttia. Suoraan maakuntavaaliin siirtymistä pirkanmaalaisista vastaajista kannatti vain 21 prosenttia, kun kainuulaisista suoraa maakuntavaalia kannatti 72 prosenttia. Myös paluu entiseen kuntayhtymävalintatapaan sai kannatusta. Sitä kannatti pirkanmaalaisista 14 prosenttia ja kainuulaisista 16 prosenttia. Näistä kolmesta vastausvaihtoehdosta kainuulaiset antoivat pienimmän kannatuksen nykyiselle valintatavalle. Pirkanmaalaiset taas antoivat sille selvästi suurimman kannatuksensa.

Näitä vastauksia arvioitaessa täytyy ottaa huomioon, että vastaushetkellä laki Kainuun maakuntahallintokokeilusta<sup>167</sup> oli jo tullut voimaan. Kokeilu pitää sisällään suorat maakuntavaalit. Kainuussa siis jo valmistauduttiin seuraava maakuntavaltuuston valinta tekemään suorilla vaaleilla.

Vastaajien tyytyväisyyttä nykyiseen valintatapaan voi arvioida ainakin kolmesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi pirkanmaalaiset olivat tämän kyselyn aiemman kysymyksen perusteella hyvin tai melko hyvin tyytyväisiä maakuntavaltuuston valinnan onnistumiseen Pirkanmaalla vuonna 2001.

Toiseksi jo vuonna 1992 Pirkanmaalla Pirkanmaan liitto oli ehdottomasti selvitysmies Kauko Sipposen maakuntahallintomallin kokeilua vastaan. Liitto tiivistä tuolloin kriittisen lausuntonsa neljään ei-iskulauseeseen: ei kokeiluja, ei vaaleja, ei veroja, ei uutta byrokratiaa<sup>168</sup>.

Kolmanneksi kyseessä voi olla hyvin inhimillinen vastaus, sillä nykyiset maakuntavaltuutetut ovat tulleet valituiksi tämän valintatavan kautta. Sillä voisihan olla, että jollakin muulla valintatavalla valinta ei kohdistuisi juuri samaan valtuutettuun. Lisäksi eroa Pirkanmaan ja Kainuun välillä saattaa selittää puoluepoliittinen näkemysero. Kainuussa keskustalla on selvästi vahvempi kannatus kuin

<sup>167</sup> Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

<sup>168</sup> Raimo Seppälä: Västäräkki karhun ja ilveksen välissä, Pirkanmaa alusta alkaen 1952-2002, 2002, s. 305.

Pirkanmaalla. Keskusta on puolueena perinteisesti kannattanut maakuntahallinnon vahvistamista ja kannattanut suoraa maakuntavaaleja<sup>169</sup>.

Vastauksia tähän kysymykseen täytyy katsoa myös maakuntien sisällä maakuntavaltuutettu- ja kunnanjohtajajaolla. Pirkanmaalla vastanneista maakuntavaltuutetuista 71 prosenttia kannatti nykyistä valintatapaa, 16 prosenttia suoraa maakuntavaalia ja 12 prosenttia paluuta entiseen kuntayhtymävalintatapaan. Pirkanmaan kunnanjohtajista 48 prosenttia kannatti nykyistä valintatapaa, 33 prosenttia suoraa maakuntavaalia ja 19 prosenttia paluuta entiseen kuntayhtymävalintatapaan. Pirkanmaalla maakuntavaltuutetut olivat selvästi kunnanjohtajia tyytyväisempiä nykyiseen välilliseen valintatapaan. Kunnanjohtajat olivat selvästi maakuntavaltuutettuja halukkaampia siirtymään suoraan maakuntavaaliin.

Kainuussa sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien enemmistö kannatti siirtymistä suoraan maakuntavaaliin. Maakuntavaltuutetuista tätä mieltä oli 79 prosenttia. Vastanneista kuudesta kunnanjohtajasta kolme kannatti suoraa vaalia, kaksi palaamista entiseen kuntayhtymävalintatapaan ja yksi kannatti nykyistä valintatapaa.

Niistä vastaajista, jotka kannattivat siirtymistä suoraan maakuntavaaliin, kannatti pirkanmaalaisista vastaajista 87 prosenttia sitä, että jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu. Tätä järjestelmää kannatti kainuulaisista vastaajista 78 prosenttia. Vastauksissa ei osaa sanoa –vaihtoehto sai saman määrän vastauksia kuin ei-vaihtoehto.

### **5.1.5. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhtäläisyydet ja erot kansanvallan toteutumisessa kyselyn perusteella**

Nykyisen maakuntavaltuuston valintatavan poliittisen suhteellisuuden toteutumiseen hyvin tai melko hyvin vastasi Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuista 92 prosenttia ja Pirkanmaan ja Kainuun kunnanjohtajista 96 prosenttia. Eroa tulee vain siinä, että luottamushenkilöillä jako vaihtoehtojen hyvin ja melko hyvin välillä oli hyvin tasainen: 43 prosenttia hyvin ja 49 prosenttia melko hyvin. Kunnanjohtajista vain 15 prosenttia vastasi hyvin ja 81 prosenttia vastasi melko hyvin. Alueellisen edustavuuden toteutumisen maakuntavaltuutetut näkivät kunnanjohtajia parempana. Maakuntavaltuutetuista 86 prosenttia oli sitä mieltä, että alueellinen edustavuus toteutuu hyvin tai melko hyvin. Kunnanjohtajista tätä mieltä oli 70 prosenttia. Maakuntavaltuutetuista 14 prosenttia vastasi, että alueellisen edustavuuden toteutuvan joko neutraalisti tai melko huonosti. Kunnanjohtajien vastauksista näihin ryhmiin sijoittui 26 prosenttia.

Nykyisen maakuntavaltuuston valinnan valmistelun onnistumiseen ei yksikään kunnanjohtaja vastannut, että se onnistui hyvin, kun taas maakuntavaltuutetuista siten vastasi 27 prosenttia. Kunnanjohtajista kuitenkin 63 prosenttia arvioi valmistelun onnistuneen melko hyvin, maakuntavaltuutetuista siten vastasi 51 prosenttia. Kunnanjohtajista 22 prosenttia vastasi valmistelun onnistuneen neutraalisti ja 14 prosenttia melko huonosti tai huonosti. Maakuntavaltuutetuista vastasi vastaavasti 13 prosenttia neutraalisti ja yhdeksän prosenttia melko huonosti tai huonosti.

### **Vastaajaryhmillä selvä ero kuntien näkemyksen esille tulossa**

<sup>169</sup> Muun muassa vuoden 2002 puoluekokouksessa keskustan tavoitteissa vuosille 2003-2007 todetaan:

”Maakuntaitsehallinto varmistetaan valitsemalla suorilla vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä maakuntavaltuustot.”

Kysymykseen siitä, miten mielestänne kuntien näkemykset tulivat valintaprosessissa esille, oli ero luottamushenkilöiden ja virkamiesten välillä selvä. Maakuntavaltuutetuista 61 prosenttia oli sitä mieltä, että kuntien näkemykset tulivat esille joko hyvin tai melko hyvin. Kunnanjohtajista näin vastasi vain 29 prosenttia. Kunnanjohtajista suurin osa vastasi neutraalisti, sillä vastausvaihtoehto ei hyvin, eikä huonosti sai 37 prosentin kannatuksen. Maakuntavaltuutetuista neutraalisti vastasi 21 prosenttia. Kunnanjohtajista 29 prosenttia vastasi kuntien näkemyksien tulleen esille melko huonosti tai huonosti. Maakuntavaltuutetuista näin vastasi vain 10 prosenttia.

Kunnanjohtajien vastausjakauma eri vastausvaihtoehtojen osalta oli samansuuntainen sekä Pirkanmaalla että Kainuussa. Samoin maakuntavaltuutettujen vastausjakauma oli samansuuntainen molemmissa maakunnissa. Pääpaino molempien maakuntien luottamushenkilöiden vastauksissa oli vastausvaihtoehdossa melko hyvin.

Vastausten eroavuuden syy maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien kesken ei selviä suoraan kyselystä. Kuitenkin jo alueellisen edustavuuden toteutumisessa kunnanjohtajat olivat luottamushenkilöitä kriittisempiä. Muun tutkielmassa käyttämäni aineiston pohjalta voin todeta, että monissa kunnissa ei oltu tyytyväisiä siihen prosessiin, millä maakuntavaltuutettu tuli valituksi omasta kunnasta. Erityisesti kritiikki kohdistui siihen, että valituksi tuli valtuutettu tai valtuutettuja, jotka eivät edusta kunnan poliittisia valtaryhmittymiä. Maakuntavaltuutetut tunsivat kuitenkin vaikuttamismahdollisuutensa kunnanjohtajia suuremmiksi, koska omien poliittisten taustajärjestöjensä kautta luottamushenkilöillä oli mahdollisuus vaikuttaa maakuntavaltuuston kokoonpanon valmistelussa tehtyihin esityksiin. Kunnanjohtajat taas katsoivat asiaa kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta, jolloin kuntaorganisaatiolla oli todellisuudessa vähäinen mahdollisuus vaikuttaa valintoihin.

Kansanvaltaisuuden toteutumisessa luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat ovat melko lailla samaa mieltä. Maakuntavaltuutetuista 60 prosenttia katsoo, että kansanvaltaisuus toteutuu hyvin tai melko hyvin, kunnanjohtajista 52 prosenttia. Molemmissa ryhmissä pääpaino on selvästi vastausvaihtoehdossa melko hyvin. Vastausvaihtoehdoissa melko huonosti ja huonosti on molempien ryhmien vastausosuus 22 prosenttia. Sekä Pirkanmaalla että Kainuussa olivat kunnanjohtajien vastaukset hyvin samansuuntaiset. Sen sijaan Kainuussa maakuntavaltuutetut olivat selvästi pirkanmaalaisia tyytymättömämpiä kansanvaltaisuuden nykyiseen toteutumiseen.

### **Nykyinen valintatapa saa eniten kannatusta molemmilta ryhmiltä**

Kysymyksessä maakuntavaltuutettujen valintatavasta sekä maakuntavaltuutetut että kunnanjohtajat kannattavat eniten nykyistä valintatapaa. Maakuntavaltuutetuista sitä kannattaa 54 prosenttia ja kunnanjohtajista 41 prosenttia. Kunnanjohtajat kannattavat luottamushenkilöitä hieman enemmän siirtymistä suoraan maakuntavaaliin. Kunnanjohtajista sitä kannatti 37 prosenttia ja luottamushenkilöistä 33 prosenttia. Kunnanjohtajien vastausjakauma kolmen eri vaihtoehdon välillä oli selvästi tasaisempi, sillä siirtymistä entiseen kuntayhtymävalintatapaan kannatti 22 prosenttia vastanneista. Maakuntavaltuutetuista sitä kannatti vain 11 prosenttia.

Jo luvussa 5.1.4. tuli esille selvä ero Pirkanmaan ja Kainuun välillä tässä kysymyksessä. Kainuussa suoran vaalin kannattaminen oli selvästi Pirkanmaata suurempaa. Pirkanmaalla kunnanjohtajat olivat selvästi maakuntavaltuutettuja halukkaampia suoraan maakuntavaaliin. Kainuussa sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien enemmistö kannatti siirtymistä suoraan maakuntavaaliin.



Sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien suuri enemmistö, jotka vastasivat suoran maakuntavaalin puolesta, vastasivat kannattavansa vaalijärjestelmää, missä jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu. Luottamushenkilöistä tätä mieltä oli 83 prosenttia ja kunnanjohtajista 80 prosenttia.

## **5.2. Maakuntavaltuuston alaisten luottamushenkilöelinten valintamenettely**

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen ja tarkastuslautakunnan. Kuntalain 81 §:n 4. momentin mukaan maakuntahallituksen kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Valinnan tekee maakuntavaltuusto toimikautekseen.

Liittojen perussopimuksissa määritellään hallituksen koko ja mahdollisesti muita määritelmiä. Esimerkiksi Pirkanmaan liiton perussopimuksen 20 §:ssä on erillinen maininta alueellisesta tasapuolisuudesta siten, että kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että kullakin maakunnan seutukunnalla on vähintään yksi edustaja maakuntahallituksen varsinaisena jäsenenä tai maakuntavaltuuston puheenjohtajistossa.

Muista luottamushenkilöelimistä maakuntavaltuusto valitsee tarkastuslautakunnan. Sen valinnassa noudatetaan myös poliittista suhteellisuutta kuntalain 81 §:n mukaisesti. Sekä maakuntahallituksen että tarkastuslautakunnan valinnoissa noudatetaan suhteellisuusperiaatteen lisäksi normaalia julkisten luottamustehtävien tasa-arvosäädöstä.

## **5.3. Muut laajapohjaiset kuntayhtymät**

### **Pakolliset ja vapaaehtoiset kuntayhtymät**

Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Kuntalain 78 §:ssä määrätään, että kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Sitä nimitetään perussopimukseksi.

Jokainen kunta on vähintään kolmen lakisääteisen kuntayhtymän jäsen, mutta jäsenyyksiä vapaaehtoisissa kuntayhtymissä ja muissa yhteistyöorganisaatioissa on kunnilla runsaasti. Kuntayhtymistä, niiden tehtävistä ja hallinnosta kunnat sopivat valtuustojensa hyväksymillä perussopimuksilla. Lakisääteisiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, erikoissairaanhoidopiirit ja erityishuoltopiirit.

Kehitysvammalaisissa<sup>170</sup> säädetään yksityiskohtaisesti kuntien palveluvastuusta. Erityishuoltopiirien kuntayhtymissä kuntien yhteistyöllä taataan tämän alan perusturva samantasoisena koko maassa. Erikoissairaanhoidolaissa<sup>171</sup> vastuu sairaalapalvelujen saatavuudesta on annettu kunnille. Kuntien muodostama sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on puolestaan vastuussa siitä, että sen alueella nuo palvelut on järjestetty.

Laajapohjaisuudella tässä tarkoitetaan sitä, että kuntayhtymä kattaa koko maakunnan tai merkittävän osan maakunnasta. Muita laajapohjaisia kuntayhtymiä kuin edellä mainitut erikoissairaanhoidon kuntayhtymät ja kehitysvammalain mukaiset kuntayhtymät ovat usein myös ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät. Esimerkiksi Pirkanmaalla laajapohjaisiksi kuntayhtymiksi luokitellaan maakunnallisen liiton (Pirkanmaan liitto) lisäksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Pirkanmaan sosiaalipalvelujen kuntayhtymä ja Pirkanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä.

Pienempiä kuntayhtymiä ovat muun muassa perusterveydenhuoltoon liittyvät kansanterveystyön kuntayhtymät ja pienemmät ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät. Esimerkiksi Pirkanmaalla tähän kokoluokkaan luokiteltavia kuntayhtymiä on yhdeksän.

Kuntalain 81 §:n mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Useimmiten tämä toimielin on yhtymävaltuusto. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Yhtymäkokous pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Yhtymävaltuuston jäsenet valitsevat kunnanvaltuustot.

### **Kuntayhtymien luottamushenkilöiden valintamenettely ennen nykyistä kuntalakia**

Ennen nykyisin voimassaolevaa kuntalakia kuntayhtymien hallitusten valinnassa käytettiin ns. prosenttiperiaatetta. Tämä perustui Korkeimman hallinto-oikeuden tekemiin päätöksiin<sup>172</sup>, joiden mukaan liittohallitusten jäsenten vaalissa oli jäsenten paikat jaettava puolueiden tai muiden ryhmien saamien äänimäärien suhteessa. Tällaisina ryhminä ei pidetty ryhmittymiä ei-sosialistiset ja sosialistiset. Tässä viitattiin vanhan kunnallislain<sup>173</sup> 122 §:n 4. momenttiin. KHO:n mukaan tällaisena ryhmänä ei voitu pitää myöskään vaaliliittoa.

KHO:n päätösten mukaan paikkajako eri ryhmien kesken oli suoritettava jakolaskutoimituksena, jossa kunkin ryhmän saama ääniosuutta oli verrattava kokonaisäänimäärään. Tämän mukaisesti liittohallituksen kokoonpano saatiin sovitettua sellaiseksi, että se vastasi jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntainliiton alueella.

### **Kuntayhtymien luottamushenkilövalintojen nykyiset perusteet**

Sekä laajapohjaisten että pienempien kuntayhtymien luottamushenkilövalinnat tapahtuvat samalla periaatteella. Ainoastaan siis edellä tässä tutkielmassa kuvattu maakunnallisen liiton valtuuston

<sup>170</sup> Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.

<sup>171</sup> Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989.

<sup>172</sup> KHO:n päätökset 22/1664/1978 ja 23/1666/1978, vuosikirja 1978.

<sup>173</sup> Kunnallislaki 953/1976.

valintamenettely on erilainen. Kuntalain 81 §:n 4. momentin mukaan muiden toimielinten kuin yhtymäkokouksen tai yhtymävaltuuston toimielinten kokoonpano on sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Kaikkien kuntayhtymien hallitusten ja muiden toimielinten valintavalmisteluissa on poliittisilla puolueilla ja muilla ryhmittymillä keskeinen rooli. Valmisteluilla pyritään takaamaan alueellisesti tasapainoinen edustus kuntayhtymien luottamuselimissä.

## **5.4. Kainuun maakuntahallintokokeilu 2004-2012**

### **5.4.1. Maakuntahallintokokeilun valmistelu ja toteuttaminen**

#### **Kainuun maakuntahallintokokeilun taustat ja tavoitteet**

Aloite Kainuun hallintokokeilusta syntyi lokakuussa 2001<sup>174</sup>. Sen perusteella Kainuun maakunnan keskeiset julkisen hallinnon toimijat tekivät helmikuussa 2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Sisäasiainministeriö asetti maaliskuussa 2002 hankkeen Kainuun hallintokokeilua valmistelevaan. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitysmies Juhani Perttunen valmisti hallintokokeilun sisältöä. Hankkeen asettamisen taustana olivat Kainuun väestön väheneminen, ikärakenteen kehitys, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Nykyiset hallinto- ja budjettirakenteet eivät riittävästi tukeneet isojen ja vaikuttavien hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuun katsottiin olevan sopiva alue uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun.

Hallintokokeilun tavoitteeksi asetettiin edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle. Tätä tavoitetta haluttiin lähestyä toteuttamalla laaja-alaisia vaikuttavia kehittämishankkeita, antamalla Kainuun omille toimielimille ratkaiseva päätösvalta maakunnan julkisessa kehittämistoiminnassa ja rahoituksessa, tehostamalla julkista päätöksentekoa ja virtaviivaistamalla hallintoa, lisäämällä kuntien ja maakunnan muiden toimijoiden yhteistyötä ja antamalla maakunnan asukkaille lisää mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon.

Selvitysmiehen tehtäväksi tuli ehdottaa tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Ehdotusten tuli kattaa maakunnan kehittämiseen suunnattavan julkisen rahoituksen kokoaminen mahdollisimman harvoiksi kokonaisuuksiksi ja niiden antaminen maakunnan omien toimielinten jaettavaksi, maakunnan aluehallintoviranomaisten kokoaminen ja hallintorakenteiden kehittäminen, viranomaisten yhteistyön ja verkottumisen edistäminen sekä kuntien yhteistyön oleellisen lisäämisen erityisesti elinkeinopolitiikan ja terveydenhuollon aloilla. Ehdotusten tuli kattaa myös päätöksenteon kansanvaltainen järjestäminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sekä Kainuun innovaatiojärjestelmän vahvistaminen ja muut mahdolliset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi.

<sup>174</sup> Sen teki pääministeri Paavo Lipponen (sd.) Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa, HE 198/2002 yleisperustelujen valmisteluvaiheet ja valmisteluaineisto.

## Selvitysmies Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi

Selvitysmies Juhani Perttunen jätti selvityksensä sisäasiainministeriölle kesäkuussa 2002<sup>175</sup>. Perttusen ehdotuksissa todettiin, että Kainuussa maakunnallinen julkisten palvelujen järjestäminen on varsin vähäistä. Maakunnassa toimii sairaanhoitopiiri ja erityishuoltopiiri. Muita palveluja tuottavia kuntayhtymiä maakunnassa ei ole. Maakunnan tahtoa ei virallisissa järjestelmissä synny. Maakuntatasolla kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset ja päätöksenteko on hajaantunut usealle taholle.

Selvitysmies ehdotti, että Kainuussa kokeiltaisiin kansanvaltaista maakuntahallintoa, jolla olisi riittävästi toimivaltaa maakunnan kehittämiseen liittyvissä asioissa ja joka vastaisi keskeisistä hyvinvointipalveluista ja samalla koottaisiin Kainuuseen tulevaa valtionrahoitusta. Kootun valtionrahoituksen suuntaamisesta päättäisi maakuntavaltuusto. Mallin lähtökohdana oli, että kokeilussa hyödynnetään olemassa olevat rakenteet mahdollisimman tarkoin. Näin voidaan käyttää hyväksi olemassa oleva asiantuntemus ja välttää tarpeettomia kustannuksia kokeilun toteuttamisessa. Samalla voidaan käytännössä toteuttaa maakunnallista yhteisvastuuta maakunnan kehittämisessä ja palvelutuotannossa.

Kainuu kuuluu kokonaisuudessaan EU:n tavoite 1-alueeseen. Se on kokonaan Leader+ -yhteisöaloiteohjelma-alueetta ja kuuluu Karjalan Interreg- yhteisöaloiteohjelma-alueeseen. Lisäksi siellä toteutetaan innovatiivisten toimien ohjelmaa.

## Annetut lausunnot Kainuun hallintokokeilusta

Selvityksen pohjalta tehdystä lakiehdotuksesta antoivat lausuntonsa kaikki ministeriöt, kuusi eduskuntapuoluetta, Suomen Kuntaliitto, Oulun lääninhallitus, valtionhallinnon alueviranomaiset, Kainuun liitto, Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymä ja Kainuun kunnat.

Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta<sup>176</sup> ilmenee, että ministeriöt suhtautuivat kokeiluun pääsääntöisesti myönteisesti. Työministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö suhtautuivat kriittisesti maakuntahallinnon rooliin valtion talousarvion kehittämisrahoituksen suuntaajana. Maakuntajohtajan valintatavan arveltiin voivan aiheuttaa vaikeuksia. Maakuntajohtajan valinta ehdotettiin ensin tehtäväksi suoralla vaalilla, mutta hallituksen esityksessä sitä ei enää ollut esillä. Muutoin ministeriöt esittivät vähäisiä tarkennuksia lakiehdotukseen.

Selvityksen pohjalta tehtyyn lakiehdotukseen Suomen Kuntaliitto antoi kokeilua myöntävän lausunnon, vaikka näki siinä tiettyjä ongelmakohtia erityisesti maakuntahallinnon ja kuntien välisessä suhteessa sekä maakuntajohtajan valintatavassa. Kainuun aluehallinnon toimijat suhtautuivat kokeiluun yleisesti myönteisesti. Työvoima- elinkeinokeskus katsoi, että sen asiantuntemusta tulisi maakunnallisessa elinkeinopolitiikassa hyödyntää tehokkaasti ja toiminnan perustua niiltä osin hyvään yhteistoimintaan. TE-keskus piti erillisten elinkeinopoliittisten toimien toteuttamista Kainuussa erittäin tärkeänä. Aluehallinnon toimijat eivät pitäneet erillisen viranomaisten keskinäisen neuvottelukunnan perustamista Kainuuseen tarkoituksenmukaisena.

<sup>175</sup> "Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi, selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi", Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002.

<sup>176</sup> HE 198/2002, annettu 18.10.2002.

Kainuun kunnista Vaala suhtautui hallintokokeiluun erittäin kielteisesti, eikä se halunnut osallistua siihen. Hyrynsalmen kunta oli myös kriittinen suhteutumisessaan kokeiluun. Muut Kainuun kunnat ilmoittivat lausunnoissaan hyväksyvänsä kokeilun esitetystä muodosta. Kunnat esittivät joitain tarkennuksia lakiehdotukseen.

### **Perustuslakivaliokunnan lausunto kokeilusta**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan<sup>177</sup> esille samoja näkökohtia, joita oli hallituksen esityksessä, erityisesti kunnallisen itsehallinnon perusteista. Perustuslakivaliokunta totesi, että kunnallisen itsehallinnon korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi. Valiokunta katsoi, että kokeilumalli ei rajoita kuntien yleistä toimialaa ja se voidaan siten toteuttaa tavallisen lain säätämisympäristössä. Tässä valiokunta viittasi perustuslain 121 §:n 4. momenttiin, minkä mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan Kainuun kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Valiokunta katsoi, että on perusteltua hankkia kokemuksia maakuntaitsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista samoin kuin mahdollisuuksista pyrkiä tällä tavoin varmistamaan kunnallisten peruspalveluiden saatavuus.

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan myös maakuntavaltuuston asemaa perustuslain 80 §:n 2. momentin perusteella. Maakuntavaltuusto katsotaan sellaiseksi viranomaiseksi, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valiokunta otti kantaa myös kansanvaltaan toteamalla, että vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisää maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastaavasti kaventaa niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkaan merkitse olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan.

Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa ottaneen tässä Kainuun hallintomallikokeilun yhteydessä melko pitkälle maakuntahallinnon kehittämistä puoltavia tulkintoja. Ongelmaksi koettua suhdetta kunnallisen itsehallinnon vahvaan asemaan perustuslakivaliokunta on madaltanut lausumalla maakuntahallinnon olevan kunnan asukkaan näkökulmasta vain jonkin verran etäisempää kuin kunnallishallinto. Samaa viittaa lausuma siitä, että tehtävien siirto kunnilta maakunnalle ei merkitse olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan.

### **Määräaikainen laki Kainuun hallintokokeilusta**

---

<sup>177</sup> PeVL 65/2002.

Laki Kainuun hallintokokeilusta säädettiin 9.5.2003<sup>178</sup>. Laki tuli voimaan 1.6.2003 ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun. Kainuun hallintokokeilu alkaa 1.1.2005. Lain 1 §:n mukaan hallintokokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Maakunnan 10 kunnasta ja kaupungista on kokeilussa mukana yhdeksän. Poisjääneen Vaalan kunnan lisäksi valmisteluvaiheessa monissa muissakin kunnissa oli voimakasta kriittisyyttä kokeiluhankkeelle. Kriittisyys perustui erityisesti kunnallisen itsehallinnon asemaan ja siihen liittyvän päätösvallan käyttämiseen. Valmistelun yhteydessä on yleisesti tuotu esille se, että Kainuuseen valittu malli on räätälöity juuri Kainuun maakunnan tarpeisiin.

Kainuun maakunta toimii laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä. Lain 4 § määrittelee maakunnan tehtäviksi huolehtimisen maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan tämän lain mukaan. Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Maakuntaan kuuluu sen tehtävien hoitamista varten kolme kuntayhtymää<sup>179</sup>, jotka ovat Kainuun liitto, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ja Kainuun koulutuskuntayhtymä. Näistä kaksi viimeksi mainittua perustettiin kokeilulain mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tehtävänä on järjestää erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon tehtävät yhdenvertaisesti koko Kainuussa. Kuntayhtymän vastuulla ovat myös ympäristöterveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liittyvät tehtävät. Kuntien järjestettäväksi jäävät päivähoito, kotipalvelu ja muut lähipalvelut. Koulutuskuntayhtymä vastaa lukioista, ammatillisesta toisen asteen koulutuksesta ja ammattikorkeakoulusta. Kuntien järjestettäväksi jää peruskoulu. Valmistelussa nähtiin yleisesti positiivisena se, että palveluja pystytään antamaan yli kuntarajojen.

Valtion talousarvioon otetaan sisäasiainministeriön pääluokkaan määräraha kokeilun alueen kehittämistä varten. Se on nimeltään Kainuun kehittämisraha. Valtion talousarvioon otetaan rakennerahastolain mukaisen Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen valtion vastinrahoitusta varten tarvittava määräraha Kainuuta varten. Peruspalveluiden rahoituksen rahoittavat Kainuun kunnat kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Perussopimuksen mukainen rahoitus palveluihin maksetaan maakunnalle.

Kainuun maakunnan alueella järjestettävän lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus myönnetään ja maksetaan maakunnalle. Maakuntavaltuusto päättää Kainuun liitolle tulevan rahoituksen käyttämisestä tämän lain mukaisiin tarkoituksiin. Kainuun maakunnalle ja kunnille voidaan myöntää valtionosuutta ja -avustusta maakunnalle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen tehtävien edellyttämiin perustamishankkeisiin normaaleilla lakien mukaisilla perusteilla.

## **Kokeilulain suhde kunnalliseen itsehallintoon**

<sup>178</sup> Laki hallintokokeilusta 343/2003.

<sup>179</sup> 30.9.2003 Kainuun hallintomallin ohjausryhmä esitti sisäasiainministeriölle kokeilulain muuttamista siten, että kolmen kuntayhtymän sijasta olisi vain yksi kuntayhtymä, lähde [www.kainuu.fi](http://www.kainuu.fi).

Laiksi Kainuun hallintokokeilusta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Kainuun hallintokokeilussa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettusta itsehallinnosta, josta siis säädetään lailla. Säännöksessä lainsäätäjälle on annettu toimivalta järjestää tavallisella lailla itsehallinnon periaatteiden mukainen itsehallinto esimerkiksi maakunnittain. Tällaisesta itsehallinnosta on säädettävä lailla eikä sitä alemmantasoisilla säännöksillä.

Säännöksessä tarkoitettua itsehallintoa ei voida toteuttaa ilman, että maakunnalle siirretään kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Kun myös kuntien itsehallinto on perustuslailla turvattu, säännöksessä tarkoitettu itsehallinto on järjestettävä siten, että kunnissa ja sitä suuremmalla hallintoalueella asukkaiden itsehallinto toteutuu kokonaisuutena mahdollisimman hyvin ja että järjestelyt sopeutetaan samassa pykälässä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon.

Perustuslain 121 §:n 2. momenttiin sisältyy lailla säätämisen vaatimus. Kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä tai ottaa pois tehtäviä vain säätämällä siitä lailla. Myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla on säädettävä lailla. Kainuun lakiehdotuksen 2 §:ssä luetellaan ne kunnat, joissa lakia sovelletaan ja 21 ja 22 §:ssä luetellaan tarkasti ne kunnille kuuluvat tehtävät, jotka annetaan maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hoidettaviksi. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kokeilulain soveltamisalue ja kuntien ja maakunnan tehtävien keskinäinen toimivallanjako on siten laissa määritelty riittävän täsmällisesti.

Kuntien asemaan ehdotetut järjestelyt vaikuttavat lähinnä siten, että keskeisiä kuntien tehtäviä siirtyy maakunnan hoidettaviksi. Kun osa kunnille tulevasta valtion rahoituksesta suunnataan maakunnalle ja kunnat ovat osaltaan velvollisia vastaamaan maakunnan tehtävien rahoituksesta, kokeilu vaikuttaa myös kuntien talouteen. Valmisteluvaiheessa aiheutti kritiikkiä se, että rahoitusvastuu on pääosin kunnilla, mutta päätösvalta siirtyy maakuntavaltuustolle. Tämän vuoksi kuntien itsehallinnon suojan kannalta on kiinnitetty huomiota myös siihen, onko yksittäisillä kunnilla riittävät vaikutusmahdollisuudet maakunnan toiminnassa. Arvioitaessa Kainuun hallintokokeilun suhdetta kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaan on otettu huomioon myös se, että maakuntavaltuusto tulee olemaan suoraan maakunnan asukkaiden valitsema.

Yhteenvedona kunnallisen itsehallinnon asemasta hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka ehdotettu järjestely supistaa huomattavasti kuntien tehtäväpiiriä, tehtävien järjestämismäärä on edelleen itsehallinnollisella yksiköllä. Maakunnan ja kuntien välillä tulee olemaan selkeä, tehtävien luonteeseen perustava työnjako. Molemmilla tasoilla ylittä päätösvaltaa käyttää asukkaiden suoraan valitsema toimielin. Järjestely turvaa kokonaisuutena sen, että päätösvalta maakunnan ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidossa perustuu Kainuun ja sen kuntien asukkaiden itsehallintoon. Järjestely ei suoranaisesti lisää kuntien taloudellisia rasituksia, mutta kunnat ovat osittain vastuussa maakunnalle kuuluvien tehtävien rahoittamisesta. Kuntien vaikutusmahdollisuudet maakunnan päätöksentekoon ovat heikommat kuin kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa, mutta ehdotuksessa on pyritty turvaamaan yksittäisen kunnan mahdollisuus vaikuttaa taloudellisten rasitusten oikeudenmukaiseen jakautumiseen.

Hallituksen esityksessä todetaan vielä, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsas tulkintakäytäntö<sup>180</sup> osoittaa kuntien asukkaiden itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kainuun kuntien asukkaiden itsehallinto ei maakuntaitsehallinnon järjestämisen johdosta tule edellä

<sup>180</sup> Esim. PeVL 42/1996 ja PeVL 31/1996, joissa käsitellään tehtäväsiirtoja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle ja kuntien pakollista yhteistyötä.

tarkoitettulla tavalla merkityksettömäksi. Lakiehdotuksen mukainen ratkaisuehdotus on näin ollen kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukainen.

### **Kuntalain ja muiden lakien soveltaminen sekä hallintokokeilun seuranta**

Kokeilulain 41 § määrittelee kuntalain soveltamista. Maakunnan hallinnosta, maakunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta, luottamushenkilöistä, henkilöstöstä, hallintomenettelystä, taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä kuntien yhteistoiminnasta on, sen lisäksi mitä kokeilulaissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä. Maakuntavaltuustoon sovelletaan tällöin kuntalain säännöksiä valtuustosta ja maakuntahallitukseen kuntalain säännöksiä kunnanhallituksesta. Maakuntavaltuustoon ei kuitenkaan sovelleta kuntalain 81, 82 ja 86a §:iä.

Muun lainsäädännön soveltamisesta on mainittu, että maakunnan toimielimiin sovelletaan lisäksi hallintomenettelylakia, asiakirjain lähettämisestä annettua lakia, tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia<sup>181</sup>, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja kielilakia. Maakuntaan, maakunnan toimielimiin tai viranhaltijoihin niiden hoitaessa kokeilulaissa maakunnalle säädettyä tehtävää sovelletaan, mitä muutoin näistä tehtävistä erikseen säädetään.

Kokeilun seuranta ja hallintokokeilun edistymisen seuranta on määrätty sisäasiainministeriön tehtäväksi. Ministeriön pitää myös seurata Kainuun kehitystä sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksia Kainuussa. Kuntien, maakunnan ja valtion viranomaisten on annettava sisäasiainministeriölle tarpeelliset tiedot kokeilun ja eri toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Asianomaisten ministeriöiden, hallintokokeiluun kuuluvien kuntien ja maakunnan tulee neuvotella jonkun osapuolen aloitteesta hallintokokeilua tai sen toimeenpanoa koskevista asioista.

#### **5.4.2. Hallintokokeilun kansanvaltaisuus – maakuntavaaleilla valittava maakuntavaltuusto**

Kainuun hallintomalli perustuu vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston ja maakuntavaltuuston valitseman maakuntahallituksen muodostamaan päätöksentekoon. Maakuntahallituksen puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja.

Kokeilulain 8 §:n mukaan maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Valtuustossa on 39 jäsentä. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Lisäksi Vaalan kunnan osalta on oma erityissäännöksensä maakuntavaltuuston osalta. Ne koskevat päätöksentekoa kokeilun ulkopuolella olevista nykylainsäädäntöön liittyvistä maakunnallisten liittojen toimialaan kuuluvista asioista, rakennerahastovaroja koskevista asioista sekä kehitysvammaisten erityishuoltolakiin liittyvistä asioista.

<sup>181</sup> Eduskunta on hyväksynyt 17.2.2003 uuden hallintolain, joka tulee voimaan 1.1.2004. Sillä kumotaan hallintomenettelylaki, asiakirjain lähettämisestä annettu laki ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki.



Lain 24 §:n mukaisesti Kainuun maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina kunnallisvaalien yhteydessä. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Tässä laissa tarkoitetut maakuntavaalit toimitetaan ensimmäisen kerran vuoden 2004 lokakuussa järjestettävien kunnallisvaalien yhteydessä. Vaalipiirinä on kokeilualue. Kustakin kokeilualueen kunnasta valitaan laissa tarkoitetun laskutoimituksen osoittama määrä valtuutettuja. Kussakin kunnassa asetetaan omat ehdokkaat. Maakuntavaaleissa kaikissa kunnissa asetetut ehdokkaat ovat yhdellä ehdokaslistojen yhdistelmällä. Jokaiselle maakuntavaltuuston jäsenelle valitaan varavaltuutettuja jokaisen maakuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistaan kuulumattoman valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Äänioikeus Kainuun maakuntavaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta on joku kokeilualueen kunnista. Äänioikeus Kainuun maakuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Vaalikelpoinen Kainuun maakuntavaltuustoon on henkilö, jonka kotikunta on joku kokeilualueen kunnista, jolla on jossakin kokeilualueen kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan ja joka ei ole vajaavaltainen. Vaalikelpoisuuden rajoitukset on määritelty lain 27 §:ssä. Ne koskevat valtion ja valtion aluehallinnon, maakunnan liiton ja maakuntavaltuuston alaisen kuntayhtymän virka-asemiin liittyviä rajoituksia.

Maakuntavaalit toimitetaan noudattaen soveltuvin osin vaalilain säännöksiä. Tämä koskee myös ehdokasasettelua. Lisäksi on säädetty, että mikäli puolueet yhtyvät vaaliliitoksi yhdessä kunnassa, on sama vaaliliitto solmittava kaikissa kokeilualueen kunnissa. Useamman yhteislistan muodostamaa listaa kutsutaan maakuntayhteislistaksi. Kullakin maakuntayhteislistan muodostavalla yhteislistalla tulee olla sama nimitys. Puolueella, vaaliliitolla tai yhteislistalla on oikeus asettaa kussakin kunnassa enintään kunnasta valittavien maakuntavaltuutettujen kaksinkertainen määrä ehdokkaita. Jos kunnasta valitaan kuitenkin vähemmän kuin viisi maakuntavaltuutettua, ehdokkaiden enimmäismäärä on 10. Vaalipiirilautakuntana toimii Kajaanin kaupungin keskusvaalilautakunta.

Vaalissa käytetään Hare-Niemayerin menetelmää<sup>182</sup>, jossa valtuuston paikat jaetaan ensin kuntien osuuksiksi. Maakuntavaltuuston paikkojen jako kuntien kesken on määritelty lain 32 §:ssä. Sen mukaisesti maakuntavaltuutettujen paikat jaetaan kokeilualueen kesken väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31. päivän päättyessä olevien tietojen mukaan. Kunkin kunnan asukasluku jaetaan kokeilualueen asukasluvulla ja kerrotaan saatu luku luvulla 39. Kuhunkin kuntaan tulee laskutoimituksen osoittama kokonaisluku vastaava määrä maakuntavaltuutettuja. Jos kaikki paikat eivät näin tule jaetuksi, loput paikat jaetaan kuntien kesken laskutoimituksen osoittamien lukujen desimaaliosien suuruuden osoittamassa järjestyksessä. Jokaiseen kuntaan tulee kuitenkin vähintään yksi maakuntavaltuustopaikka.

Kunkin puolueen ja maakuntayhteislistan kokeilualueella saamat äänimäärät lasketaan yhteen. Tämän jälkeen annetaan kullekin puolueelle, maakuntayhteislistalle ja maakuntayhteislistaan kuulumattomalle maakuntavertausluvut siten, että kukin puolue ja yhteislista saa ensimmäiseksi vertausluvukseen kokeilualueella saamansa kokonaisäänimäärän, toiseksi vertausluvukseen puolet siitä, kolmanneksi vertausluvukseen kolmanneksen, neljänneksi vertausluvukseen neljänneksen ja niin edelleen. Tässä toimii d'Hondtin laskentamenetelmä. Yhteislistaan kuulumattoman

<sup>182</sup> Hare-Niemayer –laskentamenetelmä on ns. prosenttiperiaate, missä paikkajako määräytyy suhteellisena jakolaskutoimituksen tuloksena.

valitsijayhdistyksen ehdokkaan maakuntavertauslukuna on hänen saamansa äänimäärä. Seuraavaksi kaikki maakuntavertausluvut asetetaan niiden suuruuden mukaiseen järjestykseen ja niistä valitaan sarjan alusta kolmekymmentäyhdeksän. Näin saadut maakuntavertausluvut osoittavat, kuinka monta valtuutetun paikkaa kukin puolue, yhteislista tai yhteislistaan kuulumaton valitsijayhdistys saa maakuntavaltuustossa.

Valtuutettujen paikkojen täyttäminen kunnittain on määritelty lain 35 §:ssä. Jos puolue tai maakuntayhteislista on saanut maakuntavaltuustoon vain yhden valtuutetun, täytetään se siinä kunnassa, jossa puolueen tai maakuntayhteislistan asettamat ehdokkaat ovat saaneet eniten ääniä. Jos puolue tai yhteislista on saanut vähintään kaksi valtuutetun paikkaa, jaetaan ne kuntien kesken samassa suhteessa kuin puolueen tai maakuntayhteislistan saamat äänet jakautuvat kuntien kesken. Tätä varten puolueen tai maakuntayhteislistan kunnassa saama äänimäärä jaetaan puolueen tai maakuntayhteislistan kokeilualueella saamalla äänimäärällä ja tämä luku kerrotaan puolueen tai maakuntayhteislistan maakunnassa saamien valtuutettujen paikkojen lukumäärällä. Kustakin kunnasta tulee valituksi näin saadun luvun osoittamaa kokonaislukua vastaava määrä puolueen tai yhteislistan ehdokkaita. Jos puolueen tai yhteislistan kaikki paikat eivät näin tule täytetyksi, loput paikat jaetaan kuntien kesken luvun osoittamien desimaaliosien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Kussakin kunnassa edellä mainituin tavoin määräytyneet valtuustopaikat jaetaan puolueiden ja yhteislistojen sisällä ehdokkaiden saamien henkilökohtaisten äänimäärien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Lain 36 § on tarkoitettu tasaamaan tulosta kuntien välillä. Valtuutetun paikka voi näin siirtyä puolueen tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen. Jos sen jälkeen, kun valtuustopaikat on täytetty kunnittain, tulisi jostain kunnasta valittavaksi valtuutettuja enemmän kuin mitä on määrätty, siirtyy tällaisesta kunnasta eroa vastaava määrä valtuustopaikkoja sellaiseen kuntaan, jonka valtuustopaikkojen lukumäärä olisi vastaavasti jäänyt vajaaksi. Puolueen tai maakuntayhteislistan saama tai yhteislistan ulkopuolisen valitsijayhdistyksen ainoa valtuustopaikka ei voida siirtää toiseen kuntaan. Kajaanin keskusvaalilautakunta siirtää kunnasta, josta on ylimääräisiä paikkoja, tarvittaessa arvalla määrättyyn kuntaan paikan, johon oikeuttava henkilökohtainen äänimäärä on pienin.

Maakuntavaltuutetulle määrätään varavaltuutettu siten, että varavaltuutetuksi tulee samasta kunnasta ensimmäinen valitsematta jäänyt ehdokas siitä puolueesta tai yhteislistasta, johon valittu kuului. Jollei maakuntavaltuutetulle muuten saada varavaltuutettua, varavaltuutetuksi määrätään se kunnasta valitsematta jäänyt ehdokas, joka tulisi 35 §:n mukaan seuraavana valituksi.

### **Vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston tehtävät**

Maakuntavaltuusto johtaa ja sovittaa yhteen kokeilulaisissa mainittujen kuntayhtymien toimintaa, päättää niiden toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä toimii kuntayhtymien ylimpänä päättävänä toimielimenä. Maakuntavaltuusto päättää maakunnan ja maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallintosäännöstä ja muista johtosäännöistä, vuotuisesta talousarviosta sekä rahoituksen jakamisesta maakunnan eri toimintoihin. Maakuntavaltuuston tulee huolehtia, että kuntayhtymien järjestämät palvelut ovat riittävästi jokaisen saatavilla niiden koko toimialueella.

Maakuntavaltuusto päättää Kainuun kehittämisrahan jakamisesta eri viranomaisille eri käyttötarkoituksiin, muun muassa elinkeinotoiminnan omatoimiseen tukemiseen, kestävän metsätalouden rahoituksen valtiontukeen, alueelliseen kuljetustukeen, yritystukiin, julkisten työvoimapalveluiden erilaisiin tukiin, ympäristönsuojeluavustuksiin, yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden avustamiseen ja perustienpitoon ja tieverkon kehittämiseen. Asianomaiset viranomaiset tekevät valtuustolle perustellut ehdotukset niiden toimintaa koskevista tavoitteista ja määrärahoista.

Maakuntavaltuuston päätöksen perusteella asianomainen maksuviranomaisministeriö irrottaa Kainuun maakuntaan osoitettujen EU:n tavoite 1 -ohjelman rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden eri viranomaisille tavoite 1 -ohjelma-asiakirjassa ja sen täydennysosassa määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Maakuntavaltuuston päätöksen tulee perustua maakuntahallituksen esitykseen.

Maakuntavaltuusto voi jakopäätökseen sisällyttää ohjelman ja säädösten mukaisia tarkempia ohjeita varojen käyttöperusteista ja käyttötarkoituksista ja asettaa varojen käyttämistä koskevia ehtoja. Maakuntavaltuusto antaa maakunnan lausunnon rakennerahastoista osarahoitettaviin yhteisöaloiteohjelmiin liittyvissä asioissa.

Lain 12 §:n mukaan maakuntavaltuusto voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sekä oikeuttaa mainitut tahot siirtämään niille siirrettyä toimivaltaa edelleen siten kuin kuntalain 14 §:ssä säädetään.

### **Kainuun maakunnan muut toimielimet**

Kokeilulain 13 § määrittelee Kainuun maakunnan muut toimielimet. Maakuntavaltuusto valitsee toimikaudekseen maakuntahallituksen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Maakuntavaltuusto valitsee kuntalain 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan maakunnan ja siihen kuuluvien kuntayhtymien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Maakunnassa ja siihen kuuluvissa kuntayhtymissä voi olla muita kuntalaisia ja muussa lainsäädännössä tarkoitettuja toimielimiä siten kuin valtuusto johtosäännössä määrää.

Lain 15 §:n mukaan maakuntahallituksen tehtävänä on muun muassa valmistella valtuuston päätökset, valvoa valtuuston päätösten laillisuutta ja panna täytäntöön valtuuston päätökset. Maakuntahallitus toimii maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallituksena ja maakunnan yhteistyöryhmänä (MYR). Maakuntahallitus kokoontuu kolmessa eri kokoonpanossa. Sen puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja. Peruskokoonpanossa on puheenjohtajan lisäksi vähintään kahdeksan jäsentä. Johtosäännössä voidaan määrätä, että maakuntahallituksen peruskokoonpanon jäsenen on oltava maakuntavaltuuston jäsen. Maakuntahallituksen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvaa asiaa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädettyjä asioita, sen toimintaan osallistuu Vaalan kunnan nimeämä edustaja.

Maakuntahallituksen käsitellessä kokeilulain 10 §:ssä tarkoitettuja asioita siihen kuuluvat peruskokoonpanon lisäksi Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Oulun lääninhallituksen, Oulun tiepiirin ja Kainuun metsäkeskuksen edustajat. Maakuntavaltuusto valitsee edustajat saatuaan viranomaisten ehdotukset jäsenistä. Maakuntahallituksen toimiessa maakunnan yhteistyöryhmänä sen kokoonpanoon kuuluvat edellä

mainittujen lisäksi alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt ja Vaalan kunnan nimeämä edustaja. Maakuntavaltuusto valitsee edustajat saatuaan järjestöjen ehdotukset jäsenistä.

Maakuntahallituksella on jaostoja ja sihteeristö. Laissa on erillispykälänsä maakuntahallituksen jäsenten asemasta hallituksen toimiessa maakunnan yhteistyöryhmänä. Tuolloin maakuntahallituksen ja sen tässä tehtävässä asettamien jaostojen jäsenet hoitavat tehtäviään virkavastuulla. Maakuntahallituksen jäsenistä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään luottamushenkilöistä.

Lain 19 §:n mukaan Kainuun maakunnassa on maakuntajohtaja, jonka maakuntavaltuusto valitsee valtuuston toimikaudeksi. Maakuntajohtaja on päätoimisessa virkasuhteessa Kainuun liittoon. Maakuntajohtaja toimii Kainuun liiton johtajana ja maakuntahallituksen puheenjohtajana sen kaikissa kokoonpanoissa. Lain valmisteluvaiheessa oli vaihtoehtoisena ehdotuksena, että maakuntajohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla maakuntavaalien yhteydessä.

### **5.4.3. Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien Kainuun maakuntahallintokokeilua koskeneiden kysymysten vastausten kokonaistulokset**

#### **Kainuun kokeilua pidetään tarpeellisena**

Kyselyn tekemisen aikaan Kainuun hallintokokeilulaki oli tullut jo voimaan, mutta kokeilu ei ollut vielä alkanut. Kysymykseen pidätkö Kainuun maakuntahallintokokeilua tarpeellisena vastasi kyllä 71 prosenttia vastaajista. 15 prosenttia vastaajista vastasi kyllä, mutta se olisi pitänyt toteuttaa eri tavalla. Ei-vastauksia oli yhdeksän prosenttia ja ei osaa sanoa –vastauksia viisi prosenttia. Maakunnalle kokeilulain mukaisesti kuuluvia tehtäviä piti sopivina 69 prosenttia vastaajista. Tehtäviä ei pitänyt sopivina 23 prosenttia ja kahdeksan prosenttia vastaajista jätti vastaamatta tähän kysymykseen. Kainuulaiset esittivät pirkanmaalaisia enemmän kritiikkiä maakunnan tehtävistä. Kunnanjohtajat olivat maakuntavaltuutettuja kriittisempiä.

Maakunnalle kuuluvien tehtävien lisäämistä kannattaneet vastaajat vastasivat pääosin siten, että valtion aluehallinnosta pitää vielä siirtää tehtäviä maakunnalle. Yleisesti tämä nähtiin tehtävien siirtämisenä lähemmäksi käyttäjiä. Valtionhallinnon tehtävien siirtämisessä maakunnalle vastaajat näkivät myös keskushallinnon ohjauksen vähentämisen tarvetta. Yksilöidymmin tehtävien ja toimivallan siirtoa esitettiin työvoima- ja elinkeinokeskuksilta (TE-keskukset) ja ympäristökeskuksilta sekä tiehallinnolta. Myös lääninhallinnolle kuuluvien tehtävien siirtämistä maakunnalle esitettiin vastauksissa. Tähän ryhmään kuuluvia vastauksia oli kainuulaisilta seitsemän ja pirkanmaalaisilta neljä.

Kainuulaisilta oli myös kolme vastausta, joissa haluttiin vielä siirtää kunnilta lisää tehtäviä maakunnalle. Tällaisiksi tehtäviksi esitettiin peruskoulua, jätehuoltoa ja palo- ja pelastustointia sekä ammattikorkeakoulun toimialaa. Viidessä vastauksessa, jotka olivat kaikki Kainuusta, haluttiin siirtää maakuntahallinnolle lisää tehtäviä sekä valtiolta että kunnilta. Tehtävät olivat samoja kuin edellä, mutta lisäksi oli yksi esitys kunnallisen päivähoiton siirtämisestä maakunnalle.

#### **Huoli kunnallisen itsehallinnon asemasta**

Maakunnalle kuuluvien tehtävien vähentämistä kannattaneet vastaajat vastasivat kaikki siten, että kunnille olisi pitänyt jättää enemmän tehtäviä. Yksikään vastaaja ei esittänyt Kainuun malliin liittyen tehtävien lisäämistä valtion aluehallinnolle. Tosin kahdessa vastauksessa oli arviointi siitä, että maakunnan tehtäviä pitäisi vähentää ja tehtäviä olisi pitänyt jättää enemmän sekä kunnille että valtiolle. Perusteluina tälle olivat tuntemukset siitä, että maakuntavaltuuston toimialaan tuleva tehtäväkenttä on liian laaja.

Tehtävien jättämistä enemmän kunnille esitti 14 vastaajaa. Heistä viisi oli kainuulaisia ja yhdeksän pirkanmaalaisia. Yleisvastauksena oli, että peruspalvelut pitäisi olla edelleen kuntien tehtävänä sekä huoli kunnallisen itsehallinnon asemasta. Yksilöidymmin tehtävillä tarkoitettiin sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävien ja lukiopalveluiden säilyttämistä kuntien tehtävänä. Vastaajien mielestä siten palvelujen rahoitus ja ohjaus pysyisivät kunnilla, jotka ovat lähellä palvelujen käyttäjiä.

Kokonaisuutena ottaen siis selvä enemmistö oli tämän kyselyn perusteella tyytyväinen Kainuun hallintokokeilulain mukaiseen maakunnan tehtävämäärittelyyn ja toimivaltaan.

Maakuntajohtajan valitsemista suoralla vaalilla vastusti 68 prosenttia vastaajista. Sitä kannatti 30 prosenttia vastaajista. Pirkanmaalaisista vastaajista selvä enemmistö vastusti maakuntajohtajan suoraa vaalia, kun taas kainuulaisten selvä enemmistö kannatti suoraa vaalia. Kunnanjohtajat olivat luottamushenkilöitä kielteisempiä suoralle vaalille.

### **Vapaan vastaustilan kommentteja ja mielipiteitä**

Vapaissa kommentteissa<sup>183</sup> Kainuun hallintokokeilusta oli runsaasti vastauksia, erityisesti kainuulaisilta.

Tässä muutamia esimerkkejä: Vaatimus maakunnan yhtenäisyydestä. Kokeilumalli nähtiin Kainuulle sopivaksi, mutta ei yleisesti maakunnille sopivaksi. ”Kainuun kokeilu ei ole oikeastaan maakuntahallintokokeilua, vaan suurkunnan luomista”. Kriittisyyttä kokeiluja kohtaan, koska ne saattavat romuttaa peruspalvelujärjestelmän. Kiitosta rohkeita kokeiluja kohtaan. ”Nyt Kainuulla mahdollisuus nostaa imagoa”. Seutukuntarajojen poistamisen vaatiminen samalla kertaa. Kun maakuntajohtajasta tulee myös maakuntahallituksen puheenjohtaja, niin poliittista valtaa siirtyy virkamiehelle. ”Maakuntavaltuusto pystyy helpommin testaamaan maakuntajohtajan soveltuvuuden tehtäväänsä”. Pätevyysvaatimusehdot maakuntajohtajaehdokkailla suorassa vaalissa. ”Nykyisessä mallissa voidaan puhua kevytkuntaliitoksista, kunnille jää vain toisarvoisia tehtäviä. Olisi ollut parempi rysäyttää koko maakunta kaikkine julkishallinnon tehtävineen maakuntahallinnon alaiseksi”. Ensin olisi pitänyt uudistaa väliportaanhallinto ja vasta sitten kajota kuntien tehtäviin. Pelko kunnallisen demokratian katoamisesta. ”Kainuun malli kokeiluna perusteltu, mutta valmistelultaan luvattoman heikko”. ”Voisi kehittää yhdeksi kunnaksi”. ”Jos maakuntavaltuustojen toimivaltaan siirretään asioita, joita Kainuun mallissa on mukana, on kansalaisia informoitava todella paljon muutoksesta”. ”Vaarana on, että asiat siirtyvät entistä kauemmaksi kuntalaisista”.

#### **5.4.4. Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien yhtäläisyydet ja erot suhtautumisesta Kainuun hallintomalliin kyselyn perusteella**

<sup>183</sup> Lainausmerkeissä olevat ovat vastaajien sanatarkkoja sitaatteja.

Pirkanmaan ja Kainuun maakuntien maakuntavaltuutettujen ja kunnanjohtajien vastauksissa Kainuun maakuntahallintokokeilun tarpeellisuudesta näkyy selvästi se, että kainuulaisille asia oli läheinen, kun taas pirkanmaalaisille se oli yleisempi ja siten kaukaisempi.

Kainuulaisilla oli selvästi maakuntahallinnon toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä kriittisyyttä. Heillä oli myös paljon tehtäviin liittyviä lisäys- ja vähennysesityksiä. Maakuntahallintokokeilua kainuulaiset eivät asettaneet kyseenalaiseksi, sillä 96 prosenttia vastasi joko kyllä tai kyllä, mutta se olisi pitänyt toteuttaa eri tavalla. Pirkanmaalaisista näihin vastausryhmiin vastasi 82 prosenttia vastaajista. Kun Pirkanmaalla suoria kyllä-vastauksia oli 76 prosenttia niin Kainuussa niitä oli 56 prosenttia. Kainuulaisista 40 prosenttia oli sitä mieltä, että kokeilu on tarpeellinen, mutta toteutuksessa on puutteita. Erityisesti tämä näkyi Kainuun kunnanjohtajien vastauksissa. Kuudesta vastanneesta kunnanjohtajasta ei yksikään vastannut suoraa kyllä-vastausta. Heistä viisi halusi toteuttaa kokeilua eri tavalla ja yksi ei pitänyt kokeilua tarpeellisena. Kainuulaisista vain neljä prosenttia ei pitänyt kokeilua tarpeellisena. Pirkanmaalaisista tätä mieltä oli 11 prosenttia.

Pirkanmaalaisista 72 prosenttia piti kokeilulain mukaisesti maakunnalle kuuluvia tehtäviä sopivina. Kainuulaisista tätä mieltä oli 60 prosenttia. Kainuulaisista 36 prosenttia ei pitänyt tehtäviä sopivina. Pirkanmaalaisista näin vastasi 18 prosenttia. Pirkanmaalla oli tässä kysymyksessä useita, jotka eivät vastanneet.

### **Kainuu kannattaa suoraa maakuntajohtajan vaalia**

Kysymykseen maakuntajohtajan valitsemisesta suoralla kansanvaalilla vastasivat kainuulaiset pirkanmaalaisia selvästi myönteisemmin. Kainuulaisista suoraa maakuntajohtajan vaalia kannatti 60 prosenttia vastaajista, kun pirkanmaalaisista sitä kannatti vain 20 prosenttia. Kainuussa kyllä-kannalla olivat sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien enemmistöt. Pirkanmaalla suoraa vaalia vastustivat sekä luottamushenkilöt että kunnanjohtajat. Pirkanmaalla kunnanjohtajat vastustivat jyrkemmin, sillä 21 vastanneesta kunnanjohtajasta vain yksi kannatti suoraa vaalia.

Kyselyn muun aineiston vastausten perusteella eroa maakuntien välillä tähän kysymykseen voi selittää se, että kainuulaiset olivat pirkanmaalaisia halukkaampia siirtymään suoraan maakuntavaaliin myös maakuntavaltuutettujen valinnassa. Nämä molemmat lienevät seurausta myös siitä, että kainuulaiset olivat tyytymättömämpiä kansanvaltaisuuden nykyiseen toteutumiseen. Kainuulaisten suurempaan halukkuuteen valita maakuntajohtaja suoralla vaalilla saattoi vaikuttaa myös se, että Kainuun hallintokokeilulain valmistelun yhteydessä oli esillä myös maakuntajohtajan suora vaali.

### **5.4.5. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhtäläisyydet ja erot suhtautumisesta Kainuun hallintomalliin kyselyn perusteella**

Kainuun maakuntahallintokokeilun suora vastustaminen on kyselyyn vastanneiden joukossa vähäistä, mutta virkamiehet ovat luottamushenkilöitä kriittisempiä. Kunnanjohtajista 56 prosenttia vastasi kyllä maakuntahallintokokeilun tarpeellisuudelle. Maakuntavaltuutetuista 77 prosenttia vastasi kyllä. Kunnanjohtajista 26 prosenttia vastasi kyllä, mutta se olisi pitänyt toteuttaa eri tavalla. Maakuntavaltuutetuista tätä mieltä oli 10 prosenttia. Sama eroavuus näkyy maakunnalle kuuluvat tehtävät –kysymyksen vastauksissa. Kunnanjohtajista 52 prosenttia piti maakunnalle annettuja tehtäviä sopivina. Maakuntavaltuutetuista tätä mieltä oli 76 prosenttia.

Pirkanmaan kunnanjohtajien vastaukset eivät ole paljonkaan kriittisempiä kuin Pirkanmaan maakuntavaltuutettujen vastaukset. Eroavuutta luottamushenkilöiden ja virkamiesten välillä kasvattaa Kainuun kunnanjohtajien voimakas kriittisyys kokeilun tehtäväsisältöön.

### **Kunnanjohtajat huolissaan kunnallisesta itsehallinnosta**

Erot molemmissa kysymyksissä näiden kahden vastaajaryhmän välillä selittyvät sillä, että tehtäväkysymyksien vastausten perusteella kunnanjohtajat kantavat selvästi enemmän huolta kunnallisen itsehallinnon asemasta. Kunnanjohtajat olisivat halunneet jättää peruspalveluiden hoitamisen kokeilumallia enemmän edelleen kuntien tehtäväksi. Kunnanjohtajien mielestä maakuntahallintoa olisi pitänyt vahvistaa kunnallisen itsehallinnon heikentämisen sijasta enemmän valtion aluehallinnon kustannuksella. Myös monissa maakuntavaltuutettujen vastauksissa tuodaan esille aivan nämä samat perustelut.

Kysymykseen maakuntajohtajan valitsemisesta suoralla kansanvaalilla vastasivat kunnanjohtajat maakuntavaltuutettuja kielteisemmin. Kunnanjohtajista 81 prosenttia vastusti suoraa vaalia, maakuntavaltuutetuista sitä vastusti 63 prosenttia. Kyselyssä tämä ero johtuu pirkanmaalaisten kielteisyydestä. Kainuussa suoraa vaalia kannattivat sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanjohtajien enemmistö. Kaikkein kielteisimpiä olivat Pirkanmaan kunnanjohtajat.

## 6. Päätelmät kansanvallan toteutumisesta maakuntahallinnossa

### 6.1. Tunnistettavaa ja kiistatonta maakunnan tahtoa ei muodostu nykyisessä maakuntahallinnossa

Suomessa kansanvaltaista väliportaanhallintoa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon väliin on tavoiteltu, suunniteltu ja valmisteltu kolmella eri vuosisadalla. Nykyinen alueiden kehittämiseen perustuva välitason hallintomalli alkaa jo näyttää maakuntahallinnolta. Maakuntahallintoa ei meillä ole kuitenkaan manner-Suomessa lakisääteisesti määritelty.

Olen tutkielmassani tuonut esille suomalaista lainsäädäntöä, Euroopan unionin jäsenyyden mukaisia velvoitteita ja maakuntahallinnon käytännön arviointia tekemäni kyselyn perusteella ja omiin kokemuksiini perustuen. Meillä on kokemusta nykyisen aluehallinnon toimivuudesta ja sen kansanvaltaisuudesta vajaan 10 vuoden ajalta. Kokemuksia varsinaisesta maakuntahallinnosta saadaan Kainuun hallintokokeilusta, joka kokeilulain mukaan kestää kahdeksan vuotta.

Tutkielmani loppupäätelmät rakennan seuraavan näkökulmaketjun kautta: 1) maakunnan ja valtionhallinnon suhde, 2) kunnallishallinto ja kunnallisten palveluiden järjestäminen ja 3) kansalaisten osallistuminen. Lopuksi teen varsinaisen päätelmäni ja oikeuspoliittisen kannanottoni otsikolla maakuntahallinnon kehittäminen ja kansalaisten osallistumisen lisääminen. Se jakaantuu nykytilaan ja muutostilaan.

#### 1) Maakunnan ja valtionhallinnon suhde

Yleinen poliittinen ja hallinnollinen suhtautuminen maakuntiin on myönteinen, vaikka lainsäädäntö meillä maakuntien toiminnan kannalta onkin puutteellinen. Lainsäädännön vajavaisuus näkyy jo perustuslaissa, missä itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla on vain maininta.

Valtionhallinnon organisaatio perustuu hallinnonalojen erillisiin järjestelmiin ja osin keskitettyyn päätöksentekoon. Eri hallinnonalojen lainsäädäntö käsittelee yhteiskunnallisia ilmiöitä eri lähtökohdista. Lainsäädännön sisältö määrää myös viranomaisten lähestymistavan asiaan. Hallinnon sektorimaisuus ja samojen ilmiöiden erillinen ja moninkertainen käsittely ovat valtionhallinnon yleisiä ongelmia. Eri viranomaisten yhteistyöltä vaaditaan paljon, jotta se pystyisi täysin korvaamaan maakuntatason yhden yhtenäisen ja laaja-alaisen päätöksenteon puuttumisen.



Valtion aluehallinnossa on tapahtunut suuria muutoksia viimeisten vuosien aikana. Samalla kun organisaatiot ovat muuttuneet, on myös yhteistyötä eri toimijoiden välillä maakunnissa pyritty lisäämään. Maakunnallisille liitoille on annettu aluekehityksessä toimivaltaa myös valtion aluehallinnon tehtävissä. Ongelmaksi on muodostunut toiminnan ja käytettävissä olevien resurssien epäsuhde. Liitot ovat pystyneet suunnittelemaan ja jonkin verran ohjaamaan kehitystä, mutta rahoituksesta ne ovat pystyneet päättämään vain hyvin pieneltä osin. Jo pelkkä maakuntaohjelman seurannan tekeminen on tästä syystä osoittautunut vaikeaksi. Suurin alueellinen toimija valtion rahoituksen osalta on työvoima- ja elinkeinokeskus.

Suhdetta ja järjestelmää monimutkaistaa, että erityislakien mukaiseen toimintaan voidaan osoittaa ja myös osoitetaan valtion varoja useilta eri momenteilta. Ehjää ja helposti tai lainkaan hahmotettavaa kokonaisuutta eri tarkoituksiin menevistä varoista ei muodostu maakunnan tasolla lainsäädännöstä eikä valtion talousarviosta erikseen. Järjestelmässä korostuvat eri hallinnonalojen erityisintressit alueen kokonaistarkastelun kustannuksella. Kokonaisuus hajautuu useiksi kymmeniksi tai sadoiksi päätöksiksi hallintoon ja päätöksissä päähuomio voi kiinnittyä paljolti myös muuhun kuin maakunnan näkökulmaan.

Maakunnan näkökulmasta päätöksenteosta puuttuu riittävä kokonaisnäkemys. Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille tekemäni kyselyn perusteella, joka vahvistaa yleistä maakunnallista käsitystä, halua on valtion aluehallinnon tehtävien siirtämiseen maakunnille.

## 2) Kunnallishallinto ja kunnallisten palveluiden järjestäminen

Kunnallinen itsehallinto on meillä hyvin vahva. Sen oikeudellinen asema on hyvin suojattu perustuslaissa ja sen pohjalta tehdyssä muussa lainsäädännössä. Kunnallishallinto täyttää myös keskeisen Eurooppa-oikeuden vaatimuksen läheisyydestä. Kunnallinen itsehallinto on meillä myös hyvin kansanvaltainen.

Viime vuosien kehitys kunnallisen itsehallinnon osalta on ollut meillä kaksijakoinen. Toisaalta kunnallinen itsehallinto on vahvistunut lainsäädännön mahdollistaessa aikaisempaa enemmän kuntien oman päätöksenteon hallintonsa järjestämisessä ja palvelujen tuottamisessa. Samalla kuntiin kohdistuvaa valvontaa on vähennetty. Toisaalta kuitenkin kunnat ovat tulleet yhä riippuvaisemmiksi hoitamaan niitä kansalaisille annettavia peruspalveluja, joita valtio ei itse tuota.

Samalla kun kunnat ovat tuottaneet kansalaisille lainsäädännön turvaamat peruspalvelut, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut ja koulutuspalvelut, niin ristiriita toiminnan rahoituksesta on kasvanut valtion ja kuntien välillä. Kansalaisille kyse on oikeudesta julkiseen palveluun. Valtio ja kunta taas ratkaisevat keskenään toiminnan ja rahoituksen. Tilanne on muodostunut ongelmaksi maan sisäisen laajan muuttoliikkeen vuoksi. Väestöä menettävissä kunnissa huoltosuhde on muuttunut heikommaksi ja verotulot eivät ole kehittyneet suotuisalla tavalla. Kasvukunnissa taas kasvun liiallinen vauhti on tuonut ongelmia.

Ratkaisuksi ongelmiin on haettu kuntien välistä yhteistyötä - erityisesti seutukuntatyötä - ja kuntaliitoksia. Kainuun hallintomalli tarjoaa ratkaisuksi yhden lisämahdollisuuden.

Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille tekemäni kyselyn perusteella kunnallisten peruspalveluiden siirtämistä maakunnallisesti hoidettavaksi ei vastaajien enemmistö nähnyt ongelmaksi ainakaan kokeiluna. Tosin oli myös paljon kunnallisen itsehallinnon

heikkenemisestä huolissaan olleita vastaajia. Kainuun malli tarjoaa mahdollisuuden siihen, että kunnallisia palveluita ja tehtäviä siirtyy maakuntatasoisesti hoidettaviksi. Suuri osa näistä tehtävistä on tällä hetkellä kuntayhtymillä. Kunnan itsenäinen rooli toteutuisi valvonnassa. Kuntien valvonta takaisi sen, että kuntalaiset saisivat tehokkaita ja edullisia palveluita. Tämä muun muassa mahdollistaisi paremmin riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen, joka säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi Suomen perustuslain 19 §:n 3. momentissa. Kyse on myös yhdenvertaisuudesta eri kuntien asukkaiden välillä. Kyse on yhdenvertaisesta mahdollisuudesta saada palveluja ja yhdenvertaisuudesta palveluiden aiheuttamien kustannusten suhteen.

### 3) Kansalaisten osallistuminen

Maakuntatasolta puuttuu tällä hetkellä suora kansanvaltainen päätöksenteko, joka toimisi edustuksellisen demokratian kautta. Nykyinen maakuntavaltuustojen valintatapa on vain välillisesti kansanvaltainen. Tunnistettavaa ja kiistatonta maakunnan tahtoa ei muodostu nykyisessä maakuntahallinnossa. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet valtion rahoituksen kohdentamisen ja aluekehityksen osalta ovat hyvin vähäiset. Kansanvaltaisen päätöksenteon kautta tulevaa poliittista ohjausta tarvitaan alueiden kehittämistehtävissä. Jos maakunnilla olisi enemmän palvelutehtäviä, niin silloin kansanvaltaista päätöksentekoa tarvittaisiin päättämään taloudellisista resursseista ja valvomaan niiden käyttöä. Viranomaistehtävissä, joihin liittyy hyvin vähän harkintavaltaa, ei kansanvaltaisen päätöksenteon lisäämisen tarvetta ole.

Nykyinen järjestelmä ei mahdollista peruspalveluiden päätöksenteon siirtämistä tasolle, jolla on riittävä väestöpohja ja voimavarat myös tulevaisuudessa. Nykyiset rakenteet eivät mahdollista kansalaisten palveluiden merkittävyyteen nähden riittävän tehokasta osallistumista päätöksentekoon maakuntatasolla. Merkittäviä valtion voimavarojen suuntaamispäätöksiä ei myöskään voida siirtää maakuntatasolle ellei sinne ensin luoda päätöksentekojärjestelmää, jossa kansanvaltaisuus toteutuu.

Kansanvaltaisuuden näkökulman korostaminen arvioinnissa on erityisen perusteltua hallinnon legitimitetin kannalta. Jos kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta halutaan lisätä ja laajentaa, niin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen juuri aluehallinnossa – maakuntatasolla – on keskeisessä asemassa.

Tekemäni kyselyn perusteella maakuntavaltuutetuilla ja kunnanjohtajilla on runsaasti kannatusta nykyiselle maakuntavaltuuston välilliselle kuntalain 86a §:n mukaiselle valintatavalle. Perusteluksi tälle voidaan kuitenkin todeta maakuntavaltuuston nykyisen toimivallan taso. Kyselyn perusteella Kainuussa, missä maakuntavaltuuston toimivalta maakuntahallintokokeilun myötä selvästi kasvaa, suoraa maakuntavaalia kannatti 72 prosenttia vastaajista.

## **6.2. Päätelmät ja oikeuspoliittinen kannanotto maakuntahallinnon kehittämiseksi ja kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi**

### 1) Hallinnon nykytilan mukainen loppupäätelmä

Kansanvallan voi katsoa toteutuvan maakuntahallinnossa tällä hetkellä riittävän hyvin, kun otetaan huomioon maakuntavaltuuston tämän hetkinen toimivalta. Kuntalain 86a §:n mukainen poliittisen ja alueellisen edustavuuden käytännön sovittaminen maakuntavaltuustoa koottaessa vaatii kuitenkin parannuksia. Yksi lainsäädännöllinen muutostarve kuntalain 86a §:ään olisi se, että maakuntavaltuutetuiksi voitaisiin valita myös kunnanvaltuustojen varavaltuutettuja. Muutos ei lisää kansanvaltaisuutta, mutta se auttaisi käytännössä erityisesti pienten puolueiden ja muiden pienten ryhmittymien maakuntavaltuutettujen ja varavaltuutettujen valintaa. Se helpottaisi myös lainsäädännön edellyttämän tasa-arvon toteuttamista.

Parannusta tarvitaan myös käytännön yhteydenpidossa kuntien ja valintoja valmistelevien puolueiden ja ryhmien välillä. Kuntien toiveet saataisiin paremmin valmisteluun mukaan kutsumalla kuntien edustajainkokouksen tapaisesti koolle kutsuttava maakuntavaltuuston kokoonpano valmisteleva kokous heti kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen.

Maakuntavaltuuston valintatavoista nykyinen on kuitenkin käytännöllisin niistä neljästä eri vaihtoehdosta, joita kuntalain 86a §:n valmistelussa oli esillä (luku 4.3.2.).

## 2) Maakuntahallinnon kehittämisen ja kansalaisten osallistumisen lisäämisen mukainen loppupäätelmä

Jos Suomessa halutaan siirtyä maakuntahallinnossa nykyistä kansanvaltaisempaan suuntaan, niin se edellyttää julkisen hallinnon uudelleen organisoimista ja siten lainsäädännöllisiä uudistuksia. Tarvetta varsinaisen maakuntahallinnon luomiselle puoltavat monet perusteet. Tällaisia ovat aluehallinnon nykyinen hajanaisuus ja kokonaisuuden hahmottumisen ongelma, kansalaisten tahdon ilmaisun puuttuminen maakuntatasolla ja maakuntatason muu demokratiavaje sekä eurooppalainen – Euroopan unioni ja suuri osa jäsenvaltioista - alueiden omia voimavaroja ja mahdollisuuksia korostava kehityspolitiikka.

Lainsäädännöllistä muutosta tarvitaan Suomen perustuslaissa, jossa on kunnallisen itsehallinnon lisäksi säädettävä maakuntahallinnosta. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto säilyisi nykyisellään. Maakuntahallinnosta on säädettävä oma lakinsa. Maakuntahallinnolle on annettava aluekehittämisen, palvelu- ja viranomaistehtäviä. Maakuntahallinnon tehtäviin on siirrettävä nykyisiä valtion aluehallinnon tehtäviä, erityisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten nyt hoitamia tehtäviä ja lääninhallituksille kuuluvia tehtäviä, nykyisten laaja-alaisten kuntayhtymien tehtäviä, erityisesti sosiaali- ja terveystoimen ja ammatillisen koulutuksen tehtäviä, ja maakuntakohtaisesti päättäen peruskuntien nyt hoitamia peruspalvelutehtäviä. Viimeksi mainittu joustavuus on tarpeen, koska maakunnat ovat erilaisia ja kuntien taloudellinen tila ja kyky hoitaa ja selviytyä peruspalvelutehtävistään on erilainen.

Erillistä maakunnan yhteistyöryhmää (MYR) ei enää tarvittaisi hallinnoimaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien mukaista toimeenpanoa, vaan tehtävä siirtyisi maakuntahallinnolle ja siellä käytännössä maakuntahallitukselle. Maakunnille ei ole tarpeen antaa omaa verotusoikeutta, vaan rahoitus tapahtuisi ohjaamalla valtion budjettirahoitusta suoraan maakunnille maakuntarahana, jonka käytöstä päättää maakuntavaltuusto. Siltä osin kuin maakunnat hoitavat peruskunnille kuuluvia tehtäviä, ohjataan kuntien valtionosuuksia maakunnille. Peruspalveluiden rahoitukseen kunnat osallistuvat sovittavalla tavalla.

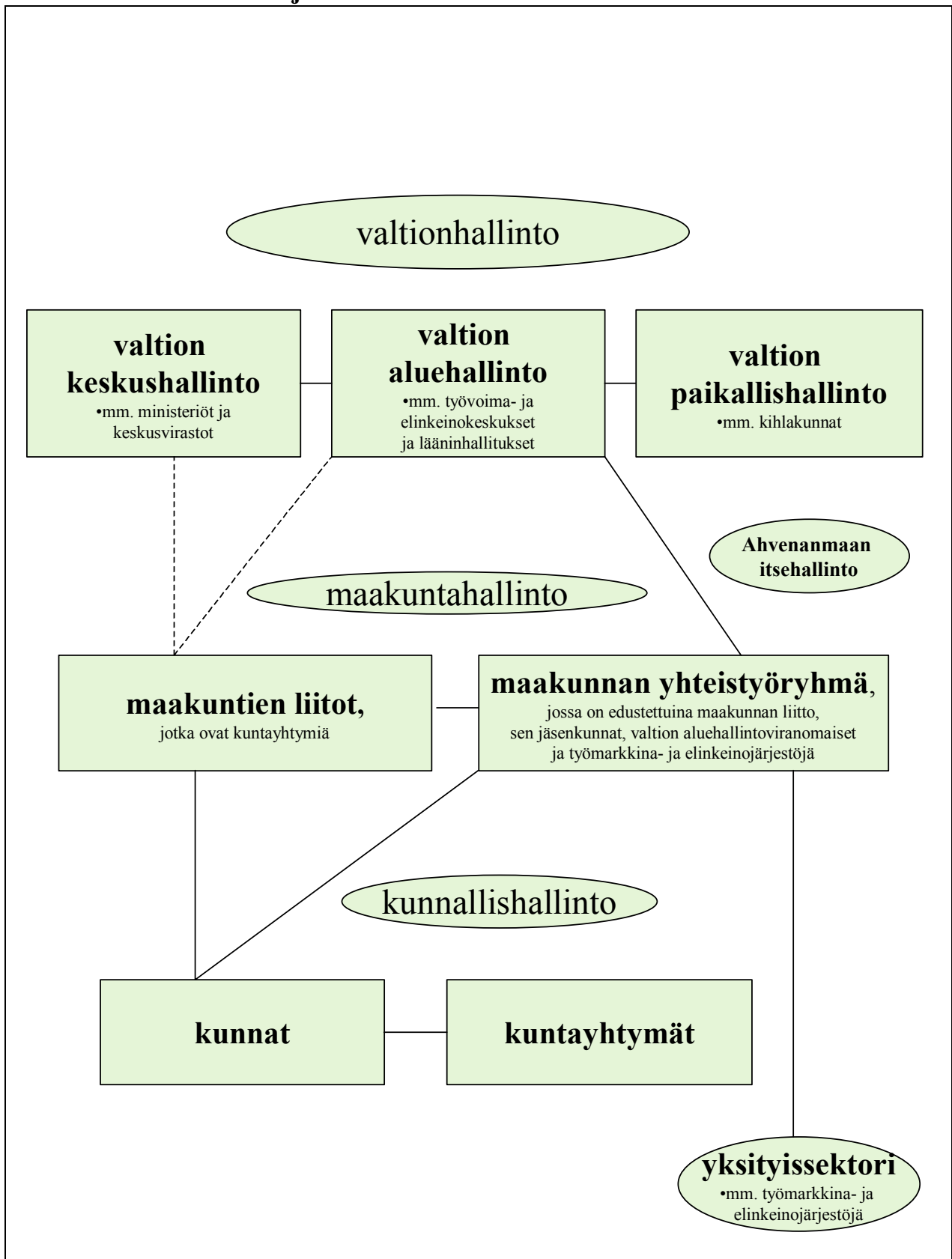
Maakuntavaltuustot pitää valita yleisillä, suorilla maakuntavaaleilla, jotka pidetään kunnallisvaalien yhteydessä. Maakuntavaltuustossa pitää turvata maakunnan jokaisen kunnan edustus. Malliksi tähän sopii Kainuun maakuntahallintomallin mukainen menettely. Maakuntavaalit mahdollistaisivat maakunnan ihmisten oikeuden osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen. Tämä olisi sama peruste kuin nyt on kunnallishallinnossa.

Maakuntahallinnon ulkopuolelle voidaan jättää Helsinki ja sen lähiympäristö. Pääkaupunkiseudun hallintoa voidaan kehittää nykyisen lainsäädännön mukaiselta yhteistyöpohjalta. Pääkaupunkiseutu voisi siten olla maakuntaa vastaava hallintoyksikkö.

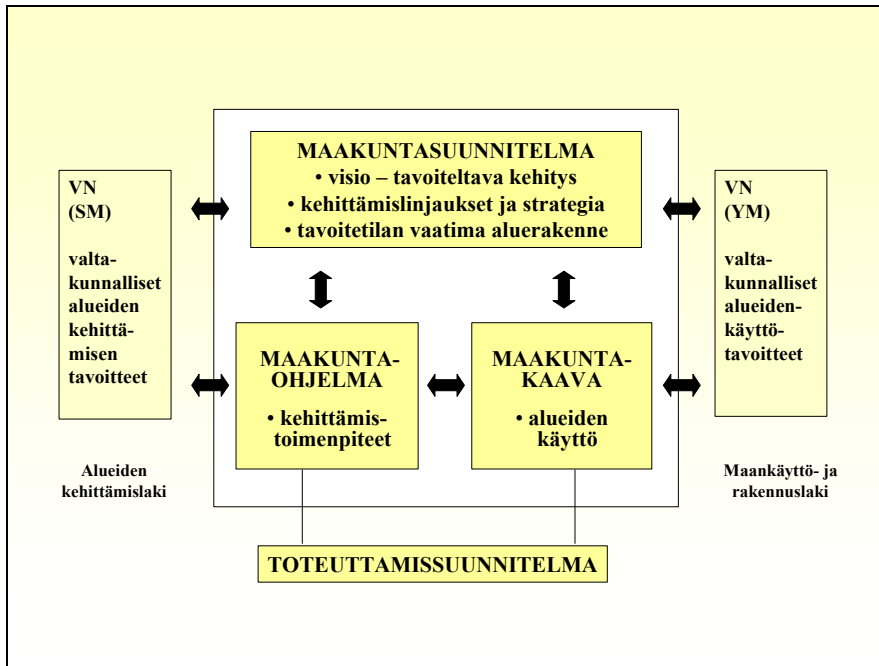
Uusi hallintojärjestelmä heikentäisi yhtenäisvaltioperiaatetta. Maakuntahallinnon ja siten maakunnassa tehtävän oman päätöksenteon lisääntyminen johtaisivat siihen mahdollisuuteen, että kehitys maakunnissa olisi erilaista. Kehitys on kuitenkin nykyisellä järjestelmälläkin eriarvoista, koska valtion aluepoliittisesti tasaavat toimet eivät ole riittäviä. Uusi malli antaisi paremmat mahdollisuudet tehdä kansalaisia koskettavia päätöksiä lähempänä käyttäjiä, kun sitä verrataan nykyisin valtionhallinnossa tehtäviin päätöksiin. Nykyisin kunnallishallinnossa tehtäviä päätöksiä uusi hallintomalli jonkin verran veisi kauemmaksi palveluiden käyttäjistä, mutta samalla se loisi kuntalaisille turvaa siitä, että riittäviä palveluja kuntalaisille pystytään järjestämään tulevaisuudessakin. Uusi malli antaisi mahdollisuuden maakunnan omien voimavarojen käyttöönottamisesta sen omilla päätöksillä.

Kainuun hallintomallista saatavia kokemuksia on käytettävä hyväksi yleistä maakuntahallintoa luotaessa. Kokemuksia pitää arvioida ja hyödyntää jo ennen Kainuun kokeilun päättymistä vuonna 2012.

### Liite 1: Kaavio Suomen julkisesta hallinnosta



## Liite 2: Kaavio maakunnan suunnittelujärjestelmästä



### Liite 3: Kyselylomake

#### Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa

Hallintonaari Jouni Koskelan pro gradu –tutkielmaan liittyvä kysely Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille/kaupunginjohtajille  
Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos

-----

#### Vastausohje:

Kysymyksiin vastataan ympäröimällä omaa mielipidettä vastaavan vastausvaihtoehdon numero.

-----

Maakuntavaltuusto valittiin toimikaudelleen 2001-2004 ensimmäistä kertaa KuntaL:n 86a §:n mukaisesti. Sen mukaan valtuuston kokoonpanossa pitää toteutua poliittinen suhteellisuus kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti. Toinen tärkeä peruste on kunnalliseen itsehallintoon perustuva alueellisuus, joka takaa edustuksen maakuntavaltuustoon jokaisesta jäsenkunnasta.

#### Mielestäni...:

##### 1) ... poliittinen suhteellisuus toteutuu:

HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
1.....	2.....	3.....	4.....	5.....	6.....

##### 2) ... alueellinen edustavuus toteutuu:

HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
1.....	2.....	3.....	4.....	5.....	6.....

##### **3) Maakuntavaltuuston valinnan tekee kuntien edustajainkokous, mutta kokoonpanoesityksen valmistelevat poliittiset piirijärjestöt.**

###### a) Miten valmistelu mielestänne onnistui maakunnassasi?:

HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
1.....	2.....	3.....	4.....	5.....	6.....

###### b) Miten mielestänne kuntien näkemykset tulivat valintaprosessissa esille?:

HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
1.....	2.....	3.....	4.....	5.....	6.....

##### **4) Miten mielestänne kansanvaltaisuus toteutuu nykyisin maakuntavaltuutettujen valinnassa?:**

HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
1.....	2.....	3.....	4.....	5.....	6.....

5) Kannatatteko maakuntavaltuutettujen valinnassa?:

- 1..... nykyistä valintatapaa
- 2..... siirtymistä suoraan maakuntavaaliin
- 3..... paluuta entiseen kuntayhtymävalintatapaan (kunnat valitsevat edustajansa)

6) Jos valitsitte edellisessä (5.) kysymyksessä vaihtoehdon 2 (siirtyminen suoraan maakuntavaaliin), niin vastatkaa myös tähän kysymykseen. Pitäisikö vaalijärjestelmä luoda sellaiseksi, että jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu?

- 1.....kyllä
- 2.....ei
- 3.....ei osaa sanoa (eos)

7) Uusi maakuntahallintokokeilu aloitetaan Kainuussa 1.1.2005 (Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343, voimassa 1.6.2003-31.12.2012). Ns. Kainuun mallissa on maakuntavaltuuston toimivaltaan annettu nykyisten maakunnallisten liittojen tehtävien lisäksi valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä ja kuntien itsehallintoon kuuluvia tehtäviä.

Hallintokokeilulain 4 §:n mukaan maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan tämän lain mukaan. Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille. Maakunta toimii myös rakennerahastovarojen päättäjänä. Lain mukaan valtion budjettiin varataan Kainuun kehittämisraha.

a) Pidättekö Kainuun maakuntahallintokokeilua tarpeellisena?

- 1..... kyllä
- 2..... kyllä, mutta se olisi pitänyt toteuttaa eri tavalla
- 3..... en
- 4..... eos

b) Ovatko maakunnalle Kainuun kokeilulain mukaisesti kuuluvat tehtävät mielestänne sopivat?

- 1..... kyllä (jos vastasitte kyllä, niin siirtykää kohtaan d)
- 2..... ei

c) Jos vastasitte b-kohtaan ei, niin pitäisikö tehtäviä lisätä vai vähentää?

- 1..... lisätä,

jatkokysymys: pitäisikö tehtäviä maakunnalle siirtää lisää?:

1..... kunnilta. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2..... valtiolta. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3..... molemmilta. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_



---



---



---

2..... vähentää,

jatkokysymys: pitäisikö tehtäviä jättää enemmän?:

1..... kunnille. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_

---



---

2..... valtiolle. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_

---



---

3..... molemmille. Mitä tehtäviä ja miksi?: \_\_\_\_\_

---



---

d) Pitäisikö mielestänne myös maakuntajohtaja valita suoralla kansanvaalilla (Kainuun kokeilulain mukaan maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan, mutta lain valmistelussa oli myös esillä suora kansanvaali)?:

1..... kyllä

2..... ei

8) Jos haluatte kommentoida aiheesta vapaasti, niin tässä on sille tilaa. Kaikki mielipiteet ovat tervetulleita ja arvokkaita: \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



---



---



---

-----

**Taustatiedot aineiston tilastollista ryhmittelyä varten:**

**Vastaajan asema:**

1..... maakuntavaltuutettu

2..... kunnanjohtaja/kaupunginjohtaja

**Vastaajan maakunta:**

1..... Pirkanmaa

2..... Kainuu

KIITOS VASTAUKSISTANNE! Palauttakaa tämä lomake oheisessa kirjekuoressa.

## **Liite 4: Kyselyn vastaajatilastot ja kysymysten vastausjakaumat**

**Pro gradu –tutkielmaani liittyneen kirjallisen kyselyn, jonka tein Pirkanmaan ja Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille/kaupunginjohtajille, tilastoidut vastaukset:**

### **I Kyselyn kohde-, ryhmittely- ja vastaajatilastot**

**Kyselyjen määrä:** 163 (valittujen kohteiden maksimimäärä), joista 114 Pirkanmaalta ja 49 Kainuusta

**Kohteet:** 120 maakuntavaltuutettua, joista 81 Pirkanmaalta ja 39 Kainuusta  
43 kunnan- ja kaupunginjohtajaa, joista 33 Pirkanmaalta ja 10 Kainuusta

**Vastaajia ja vastausprosentti:** 97, joka on 60 % kokonaismäärästä

**Vastaajien maakuntajakauma:** Pirkanmaalta 72, joka on 74 % kaikista vastanneista  
Kainuusta 25, joka on 26 % kaikista vastanneista

Pirkanmaan vastausprosentti 63 %

Kainuun vastausprosentti 51 %

#### **Vastaajien jakautuminen aseman perusteella ja vastausprosentit:**

maakuntavaltuutettuja 70, joista 51 Pirkanmaalta ja 19 Kainuusta  
kunnan- ja kaupunginjohtajia 27, joista 21 Pirkanmaalta ja 6 Kainuusta

**Vastanneiden suhteellinen asemajakauma:** maakuntavaltuutettuja 72 %  
kunnanjohtajia 28 %

#### **Vastausprosentit:**

maakuntavaltuutetuista vastasi 58 %,  
kunnan- ja kaupunginjohtajat 63 %

Pirkanmaan maakuntavaltuutetuista vastasi 63 %,

Kainuun maakuntavaltuutetuista 49 %,

Pirkanmaan kunnanjohtajista 64 %,

Kainuun kunnanjohtajista 60 %

#### **Vastaajien suhteellinen kokonaisjakauma aseman perusteella kaikista vastanneista:**

Pirkanmaan maakuntavaltuutettuja 52 %,

Kainuun maakuntavaltuutettuja 20 %,

Pirkanmaan kunnanjohtajia 22 %,

Kainuun kunnanjohtajia 6 %

## II Kyselyn vastausjakaumat kysymyksittäin

**1. Kuntalain 86a §:n mukaiseen kansanvallan toteutumiseen liittyneiden kysymysten vastaukset kokonaismäärinä ja suhdelukuina** (ensimmäinen luku on määrä ja kauttaviivan jälkeinen luku suhteellinen osuus koko kyseisen ryhmän vastaajajoukosta):

### 1) Mielestäni poliittinen suhteellisuus toteutuu:

	HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
kaikki vastaajat	34/35%	57/59%	5/5%	0/0%	1/1%	0/0%
Pirkanmaa	28/39%	41/57%	3/4%	0/0%	0/0%	0/0%
Kainuu	6/24%	16/64%	2/8%	0/0%	1/4%	0/0%
maakuntavaltuutetut	30/43%	35/49%	4/6%	0/0%	1/2%	0/0%
kunnanjohtajat	4/15%	22/81%	1/4%	0/0%	0/0%	0/0%

### 2) Mielestäni alueellinen edustavuus toteutuu:

	HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
kaikki vastaajat	21/22%	58/60%	8/8%	9/9%	1/1%	0/0%
Pirkanmaa	16/22%	42/58%	5/7%	8/11%	1/1%	0/0%
Kainuu	5/20%	16/64%	3/12%	1/4%	0/0%	0/0%
maakuntavaltuutetut	19/27%	41/59%	5/7%	5/7%	0/0%	0/0%
kunnanjohtajat	2/7%	17/63%	3/11%	4/15%	1/4%	0/0%

### 3) Maakuntavaltuuston valinnan tekee kuntien edustajainkokous, mutta kokoonpanoesityksen valmistelevat poliittiset piirijärjestöt:

#### a) Miten valmistelu mielestänne onnistui maakunnassasi?:

	HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
kaikki vastaajat	19/20%	53/55%	15/15%	8/8%	2/2%	0/0%
Pirkanmaa	16/22%	42/58%	9/13%	4/6%	1/1%	0/0%
Kainuu	3/12%	11/44%	6/24%	4/16%	1/4%	0/0%
maakuntavaltuutetut	19/27%	36/51%	9/13%	6/9%	0/0%	0/0%
kunnanjohtajat	0/0%	17/63%	6/22%	2/7%	2/7%	0/0%

**b) Miten mielestänne kuntien näkemykset tulivat valintaprosessissa esille?:**

	HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
kaikki vastaajat	10/10%	41/42%	25/26%	12/13%	3/3%	6/6%
Pirkanmaa	8/11%	29/40%	19/26%	8/11%	2/3%	6/8%
Kainuu	2/8%	12/48%	6/24%	4/16%	1/4%	0/0%
maakuntavaltuutetut	8/11%	35/50%	15/21%	6/9%	1/1%	5/7%
kunnanjohtajat	2/7%	6/22%	10/37%	6/22%	2/7%	1/4%

**4) Miten mielestänne kansanvaltaisuus toteutuu nykyisin maakuntavaltuutettujen valinnassa?:**

	HYVIN	MELKO HYVIN	EI HYVIN, EIKÄ HUONOSTI	MELKO HUONOSTI	HUONOSTI	EOS
kaikki vastaajat	9/9%	47/48%	19/20%	16/17%	5/5%	1/1%
Pirkanmaa	8/11%	39/54%	12/17%	9/13%	3/4%	1/1%
Kainuu	1/4%	8/32%	7/28%	7/28%	2/8%	0/0%
maakuntavaltuutetut	8/11%	34/49%	13/18%	11/16%	4/6%	0/0%
kunnanjohtajat	1/4%	13/48%	6/22%	5/18%	1/4%	1/4%

**2. Kansanvallan toteutumiseen liittyneiden jatkokysymysten tilastolliset vastaukset:****5) Kannatatteko maakuntavaltuutettujen valinnassa?:**

	<u>nykyistä valintatapaa</u>	<u>siirtymistä suoraan maakuntavaaliin</u>	<u>paluuta entiseen kuntayhtymävalintatapaan</u> (kunnat valitsevat edustajansa)
kaikki vastaajat	49/51%	33/34%	14/14%
Pirkanmaa	46/64%	15/21%	10/14%
Kainuu	3/12%	18/72%	4/16%
maakuntavaltuutetut	38/54%	23/33%	8/11%
kunnanjohtajat	11/41%	10/37%	6/22%

(Vastaajista yksi maakuntavaltuutettu Pirkanmaalta jätti vastaamatta tähän kysymykseen.)

**6) Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä siirtymisen suoraan maakuntavaaliin, niin pitäisikö vaalijärjestelmä luoda sellaiseksi, että jokaisesta kunnasta on vähintään yksi maakuntavaltuutettu?:**

(Vastaajia oli tähän kysymykseen yhteensä 33, joista Pirkanmaalta 15 ja Kainuusta 18. Vastaajista 23 oli maakuntavaltuutettuja ja 10 kunnanjohtajia).

	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>ei osaa sanoa (eos)</b>
kaikki vastaajat	27/82%	3/9%	3/9%
Pirkanmaa	13/87%	1/7%	1/7%
Kainuu	14/78%	2/11%	2/11%
maakuntavaltuutetut	19/83%	2/9%	2/9%
kunnanjohtajat	8/80%	1/10%	1/10%

**3. Kainuun tulevaan maakuntahallintokokeiluun liittyneiden tilastollisten kysymysten vastaukset:** (Lomakkeen kysymykset 7. a, b ja d)

**Pidättekö Kainuun maakuntahallintokokeilua tarpeellisena?:**

	<b>kyllä</b>	<b>kyllä, mutta se olisi pitänyt toteuttaa eri tavalla</b>	<b>en</b>	<b>eos</b>
kaikki vastaajat	69/71%	14/15%	9/9%	5/5%
Pirkanmaa	55/76%	4/6%	8/11%	5/7%
Kainuu	14/56%	10/40%	1/4%	0/0%
maakuntavaltuutetut	54/77%	7/10%	5/7%	4/6%
kunnanjohtajat	15/56%	7/26%	4/15%	1/4%

**Ovatko maakunnalle Kainuun kokeilulain mukaisesti kuuluvat tehtävät mielestänne sopivat?:**

	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>ei vastausta</b>
kaikki vastaajat	67/69%	22/23%	8/8%
Pirkanmaa	52/72%	13/18%	7/10%
Kainuu	15/60%	9/36%	1/4%
maakuntavaltuutetut	53/76%	12/17%	5/7%
kunnanjohtajat	14/52%	10/37%	3/11%

**Pitäisikö mielestänne myös maakuntajohtaja valita suoralla kansanvaalilla?:**

	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>ei vastausta</b>
kaikki vastaajat	29/30%	66/68%	2/2%
Pirkanmaa	14/20%	57/79%	1/1%
Kainuu	15/60%	9/36%	1/4%
maakuntavaltuutetut	25/36%	44/63%	1/1%
kunnanjohtajat	4/15%	22/81%	1/4%