

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Lillimari Lehmijoki

**KAINUUN HALLINTOKOKEILUN OIKEUDELLINEN VAIKUTUS
KOKEILUALUEEN KUNTIEN TOIMIALAAN JA ITSEHALLINTOON**

Pro gradu-tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2006

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

LEHMIJOKI, LILLIMARI: Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon.

Pro gradu –tutkielma, 107s. + 28 liitesivua

Toukokuu 2006

Kainuun maakunnassa on vuoden 2005 alusta käynnistynyt maakunnallisen itsehallinnon kokeilu, joka on ensimmäinen yritys toteuttaa maakunnallista itsehallintoa Manner-Suomessa. Tämän tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on antaa kokonaiskuva tästä Kainuun hallintokokeilulla (343/2003) säädetystä Kainuun hallintokokeilusta, keskittyen erityisesti siihen, miten kokeilu vaikuttaa oikeudellisesti kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon.

Tutkimuksen keskeisintä osaa on tulkita ja systematisoida Kainuun hallintokokeilulakia lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskirjallisuutta apuna käyttäen. Tutkimuksessani keskeisinä näkökulmina kunnallisen itsehallinnon lisäksi toimivat perustuslain keskeiset tulkintaperiaatteet kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltio-periaate. Perustuslain painottamisen myötä tutkimukseni saa myös valtiosääntöoikeudellista väriä. Tutkimukseeni sisältyy myös lyhyt empiirinen osio, jossa tarkastelen Kainuun taloustilannetta, kolmen esimerkkikunnan vuosikatteiden kehitystä ja lisäksi Kajaanin kaupungin sektorikohtaista taloustilannetta.

Pääasiallinen tutkimusongelma tutkimuksessani on *Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon*. Pääasiallista tutkimusongelmaa pohjustavat kysymys *kuntien itsehallinnon ja maakuntien oikeudellisesta perustasta* sekä kysymys siitä, mitä *Kainuun hallintokokeilussa toteutettava tehtävien siirto kunnilta maakunnalle merkitsee kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta*.

Näkemykseni mukaan Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien itsehallintoon on moniulotteinen ja monitulkintainen. Monet kunnallisen itsehallinnon muodollisista tuntomerkeistä säilyvät, mutta itsehallinnon sisältö on kokenut perustavanlaatuisen muutoksen. Kunnilta on siirretty maakunnalle noin 2/3 kuntien perinteisistä tehtävistä, ja kuntien toimialan supistumisen kautta tuo muutos vaikuttaa myös itsehallintoon. Kainuulaisten kunnanvaltuutettujen näkemysten mukaan muutos ei silti ole tuonut suurta muutosta käytännön työhön.

Asiasanat: kunta, maakunta, itsehallinto, kunnan toimiala, kansanvaltaisuusperiaate, oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet

Sisällys

Lähteet	iii
1. Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimustehtävä, sen rajaus ja tutkimusmenetelmät	7
1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet	10
1.4 Tutkimuksen lähteet ja rakenne	13
2. Kuntien itsehallinnon ja maakuntien oikeudellinen perusta.....	15
2.1 EU-oikeus ja kunnallinen sekä alueellinen itsehallinto	15
2.2 Euroopan neuvosto ja paikallinen sekä alueellinen itsehallinto	18
2.2.1 Paikallisen itsehallinnon peruskirja	18
2.2.2 Alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos	21
2.2.3 Muut Euroopan neuvoston suositukset.....	22
2.3 Perustuslaki	23
2.3.1 Perustuslaki ja kunnat	23
2.3.2 Perustuslaki ja maakunnallisen itsehallinnon mahdollisuus.....	27
2.5 Maakuntien asemaa koskevat lait	32
3. Kainuun hallintokokeilu.....	38
3.1 Kokeilun taustat, tarkoitusperät ja tavoitteet	38
3.2 Kainuun hallintokokeilulain sisältö	42
3.3 Kainuun hallintokokeilulain säätelemät maakunnan tehtävät	51
3.4 Edustaako Kainuun malli maakunnallista itsehallintoa?	55

4.	Kainuun hallintokokeilu kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta.....	57
4.1	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta	57
4.2	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta....	60
4.2.1	Oikeusvaltio-periaate	60
4.2.2	Perusoikeudet oikeusvaltion tuntomerkinä	62
4.3	Kainuun hallintokokeilu, kansanvalta ja perusoikeudet	67
5.	Kuntien toimiala Kainuun hallintokokeilussa.....	71
5.1	Kuntien toimiala ja palveluiden rahoittaminen Kainuussa	71
5.2	Kokeilualueen kuntien talousarviokehitys ja lautakuntarakenne	75
5.3	Kuntien oma toimiala Kainuun hallintokokeilussa	80
6.	Tehtävien siirto kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta	84
6.1	Perustelut tehtävien siirrolle	84
6.2	Kainuun kuntapäätäjien kokemuksia aluemallin toimivuudesta.....	89
6.3	Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen mallit ja kunnallinen itsehallinto	92
6.4	Onko Kainuun kunnilla enää itsehallintoa?	96
7.	Johtopäätökset	102
	Liite	108
	Liite 1. Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343	108

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Oikeusvaltio - Tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Helsinki 2002, s.1-7.
- Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto ja Jäntti, Anni*: Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005. Saatavilla [www-muodossa <URL:http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0863096FB38364E7C22570C900458C76/\\$file/372005.pdf >.11.5.2006](http://www.muodossa.fi/URL:http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0863096FB38364E7C22570C900458C76/$file/372005.pdf)
- Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Veli-Pekka Viljanen*: Perusoikeudet. WSOY – Kirjapainoyksikkö. Juva 1999.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Veli-Pekka Viljanen*: Perusoikeudet. WSOY – Kirjapainoyksikkö. Juva 1999., s. 31–58.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka*: Kuntalaki. Werner Söderström lakitieto Oy. Porvoo 2000.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari*: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2004.
- Haveri, Arto*: Seutukunta- ja maakuntahallinto. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Rynnänen, Aimo ja Siitonen, Pentti(toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere university press 2003, s.217–235.
- Heuru, Kauko*: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko*: Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala 2001. (Heuru 2001a).
- Heuru, Kauko*: Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj, Helsinki 2001. (Heuru 2001b).
- Heuru Kauko & Mennola Erkki & Rynnänen Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2002.
- Hiironniemi, Silja ja Eriksson, Teemu*: Ensimmäinen vuosi. Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportti kokeilun ensimmäisestä toimintavuodesta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2006. Saatavilla [www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3AB931FB997F5E7BC225713E0034FBAC/\\$file/182006.pdf](http://www.muodossa.fi/http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3AB931FB997F5E7BC225713E0034FBAC/$file/182006.pdf). 9.5.2006.
- Husa, Jaakko; Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Gummerus kirjapaino Oy. Saarijärvi 2001.

- Hynynen, Eeva-Liisa:* Kääntäkö hallintokokeilu Kainuun kehityksen suunnan? Kuntalehti 15/2002, s. 20–24.
- Jyränki, Antero:* Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000. Oikeusministeriö. Helsinki 2000. (Jyränki 2000a).
- Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino oy. Jyväskylä 2000. (Jyränki 2000b).
- Jyränki, Antero:* Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Helsinki 2002, s.13–26.
- Jäntti, Anni:* Kainuun hallintokokeilu hallinno uudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma. Pro Gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto 2005.
- Kauppinen, Markku:* Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2003, s.171–188.
- Kettunen, Pekka:* Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 39. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2004.
- Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämistä. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.
- Komiteanmietintö 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1993.
- Komiteanmietintö 1996:16. Kansalainen, kunta ja valtio - valtion ja kunnan välisten suhteiden uudistamisprosessi. Helsinki 1996.
- Leskinen, Hannu:* Kainuun maakuntakokeilu, mitä se on? 30.9.2005. Alustus Kunnallistieteen päivillä Joensuussa 2005.
- Mennola, Erkki:* Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Tampereen yliopisto. Tampere 1990.
- Mennola, Erkki:* Idea maakunnasta. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Vammala 1999.
- Mäenpää, Olli:* Kuntien itsehallinto EU-suomessa. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 22. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 1997.
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Niemi-Ilahti, Anita; Stenvall, Jari ja Ståhlberg, Krister:* Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriön muut julkaisut 12/2002. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/\\$file/Iskukykyisempi Suomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/$file/Iskukykyisempi%20Suomi.pdf)> 5.5.2006.

Nummela, Juhani & Rynnänen, Aimo: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.

Perttunen, Juhani: Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002.

Riepula, Esko: Sadan vuoden uudistus. Puhe Lapin yliopiston 25. lukuvuoden avajaisissa 1.9.2003.

Rynnänen, Aimo: Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikkaa hallinnon puristuksessa? Teoksessa *Rynnänen, Aimo* (toim.): Kunnallisen itsehallinnon renessanssi - rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampere, Finnpublishers, 2000, s. 177–192.

Rynnänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Rynnänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes print. Tampere 2003, s. 24–44. (Rynnänen 2003a).

Rynnänen, Aimo: Euroopan Unioni ja itsehallinto. Tampere 2003. (Rynnänen 2003b).

Rynnänen, Aimo: Kuntien ja alueiden Eurooppaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2003, s.169–170. (Rynnänen 2003c).

Sallinen, Sini: Kunnan tehtävät. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Rynnänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes print. Tampere 2003, s. 45–55.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000: kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.

Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 36. Vammala 2000.

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen. Oikeustiede-jurisprudentia XXXI, 1998.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOY – Kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 593–630.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Werner Söderström lakitieto Oy. Porvoo 2000.

Tuori, Kaarlo: Missä menee vastuu ja kenen se on? Lausunto Suomen kuntaliitolle valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa 5.12.2001. Kuntalehti 2/2002, s.35–40

Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa - tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere University Press 2003

Viirret: Siniset ajatukset eivät avautuneet. Kainuun sanomat 2.10.2004.

Internet-lähteet

Valtioneuvoston tiedote 10.3.2005: "Hallituksen kehysneuvottelut 10. maaliskuuta".

URL:[<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?=-92578&k=fi&old=1299&rapo=1240>]. (Valtioneuvosto> Ajankohtaista > Tiedotteet.) 1.3.2006.

Oikeusministeriö 2004. Oikeusministeriön muistio vuonna 2004 toimitetuista Kainuun maakuntavaaleista. Saatavilla www-muodossa <http://www.vaalit.fi/uploads/usn20c.pdf> 3.5.2006.

Kuntaliiton tiedote 15.2.2006: "Joka kolmannen kunnan vuosikate negatiivinen".

URL:[http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;91390;97693;97555 & voucher. 28.2.2006.

Sisäasiainministeriön tiedote 29.3.2006. Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen: Kunta- ja palvelurakennemuudistus etenee – palvelut pidettävä uudistuksen keskiössä. Saatavilla www-muodossa

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/71DD27A5EF49DB68C2257140004B1795>. 4.5.2006.

Kunta- ja palvelurakennemuudistus - lakityöryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2006.

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E62A814AE22DA760C225711C0029243C/\\$file/082006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E62A814AE22DA760C225711C0029243C/$file/082006.pdf). 10.5.2005.

Kunta ja palvelurakenne. <http://www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne>. 9.5.2006.

Sisäasiainministeriön tiedote 28.2.2006b. Valtiosihteeri Antti Mykkänen: Kainuun mallia voitaisiin soveltaa myös muualla Suomessa. Saatavilla www-muodossa <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/09e69b0dd8f7d53d00256a8d0047ccdf/94068fc5c70e2e11c22571230023f40c?OpenDocument>. 2.5.2006.

Kainuun kuntataloustilasto. Saatavilla www-muodossa

http://www.kainuu.fi/fi_tied04/TILASTO_kuntatalous.xls. 19.4.2006.

Virallislähteet:

Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991.

Laki Alueiden kehittämisestä 1135/93.

Kuntalaki 365/1995.

Suomen hallitusmuodon muutos 969/95.

Lääninhallituslaki 22/1997.

Maakuntajakolaki 1159/1997.

Kuntalain muutos 15.1.1999/10.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999.

Lääninhallituslaki 348/2000.

Alueiden kehittämislaki 602/2002.

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. SopS 66/1991.

Euroopan sosiaalinen peruskirja. SopS 43–44/91.

Luonnos Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi. Liitteenä Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suosituksessa 34/1997.

Euroopan yhteisön perustamissopimus, konsolidoitu toisinto.

Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 34/1997.

Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 66/1999 alueelliseksi demokratiaksi Suomessa.

Statement on regional self-government. Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin lausunto 25.2.2005. Saatavilla www-muodossa <http://www.coe.int>. 17.4.2006.

Kainuun maakunnan perussopimus. 30.4.2004.

Kajaanin kaupungin talousarvio 2005.

Sotkamon kunnan talousarvio 2005.

Ristijärven kunnan talousarvio 2005.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaista.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 219/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 215/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilulaista annetun lain muuttamisesta.

HaVM 18/1994 vp - HE 192/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi. Asiakirjat.

PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HaVM 8/2000 vp – HE 155/1999 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta. Asiakirjat.

PeVL 32/2001 vp – HE 111/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Asiakirjat.

PeVL 65/2002 vp - HE 198/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 65 hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta. Asiakirjat.

SiVM 13/2002 vp - HE 198/2002 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto n:o 13 hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta. Asiakirjat.

1. Tutkimuksen lähtökohdat

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomi on perinteisesti ollut vahvan yhtenäishallinnon maa, jonka kunnilla on suhteellisen vankka itsehallinnollinen asema. Käytännön todellisuudessa kuntien itsehallinto on Suomessakin ollut ajoittain näennäistä, esimerkiksi hyvinvointivaltion rakentamisen aikana 1960–1970 – luvuilla valtio saneli pitkälti kuntien toiminnan sisältöä. Valtion valvonta ja ohjaus toteutui tuolloin muun muassa kunnan päätösten alistamisjärjestelmän ja kameralistisen valtiosuusjärjestelmän kautta¹.

Valtion ja kuntien välinen aluehallinnon maasto ei ole päässyt Suomessa kunnolla kehittymään, vaikka maakuntien asemaa onkin yritetty vahvistaa muutamaan otteeseen pitkin 1900-lukua. Vaikka Suomen kunnallishallintoa järjestettiin pitkälle Ruotsin mallin mukaan vuosina 1865 ja 1873, Ruotsin kaltaista maakuntaitsehallintoa ei Suomeen luotu.² Eurooppalaisittain katsottuna maakuntamme ovat suhteellisen pieniä ja epäyhtenäisiä. Niillä on silti historialliset juurensa alueyhteisöinä. Euroopassa alueilla on yleensä itsehallinto, joten paineet maakuntahallinnon kehittämiseksi ovat integraation myötä kasvaneet myös Suomessa.

Ahvenanmaan maakunta on ollut itsehallinnollinen jo vuodesta 1920 (Ahvenanmaan itsehallintolaki 124/20) lähtien, mutta muut Suomen maakunnat olivat lähinnä kansanperinteen ylläpitäjiä vuoteen 1993 asti. Silloin niiden profiilia kohotettiin perustamalla maakuntien kuntien kuntayhtymämuotoiset maakunnan liitot, joille annettiin samalla myös lakisääteinen aluekehittämistehtävä. Laki alueiden kehittämisestä (1135/93), sittemmin alueiden kehittämislaki (602/2002), antoi yhdessä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kanssa merkittävän tehtäväkentän maakuntatasolle. Maakunnallisen kehityksen voimistumiseen on paljolti vaikuttanut Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuoden 1995 alusta. Pitkään vireillä ollut Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirja kasvattaa osaltaan painetta myös maakuntatason kansanvaltaisuuden vahvistamiseen.³

Kuntien väliset riippuvuussuhteet ovat lisääntyneet, ja keskeisiä yhteistoiminnan aluetasoja ovat

¹ Heuru 2001a, 24.

² Talvitie 2000, 14.

³ Ryytänen 2003a, 35.

seudut ja maakunnat. Aluehallinnon muutosta voidaan tarkastella sekä keskushallinnosta että alueiden omista tarpeista käsin. Jälkimmäinen tarkastelutapa pohjaa siihen, että kunnat organisoituvat seutukunniksi tai maakunniksi tietyissä tehtävissä ilmenevien keskinäisten riippuvuussuhteiden takia.⁴ Nykyään eri viranomaisten alueellisten yksiköiden rajat on sovitettu maakuntajakoon. Suomessa on Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 20 maakuntaa.

Kunnallinen itsehallinto turvataan perustuslain (731/99) 121 §:ssä. Tällä hetkellä maakunnallinen itsehallinto on perustuslain 120 §:ssä turvattu ainoastaan yhdelle Suomen maakunnista, Ahvenanmaalle. Perustuslain 121.4 §:ssä tosin todetaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella säädetään lailla, joten perustuslaki mahdollistaa maakunnallisen itsehallinnon toteuttamisen.

Kainuun maakunnassa onkin vuoden 2005 alusta käynnistetty lailla säädetty (Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343, ks. Liite 1) hallintokokeilu, jonka tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista muun muassa Kainuun kehittämiseen ja kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Suuri osa perinteisistä kuntien tehtävistä on siirretty maakunnalle. Kokeilu on ensimmäinen yritys toteuttaa maakuntaitsehallintoa Manner-Suomessa, ja jo pelkästään sillä perusteella tutkimisen arvoinen. Kokeilu voisi onnistuessaan tarjota käyttökelpoisen vaihtoehdon kuntaliitoksille.

Tutkimusongelmana tutkimuksessani on *Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon*. Tutkimuksessani eräänlaisena taustaoletuksena on, että maakunnallisen itsehallinnon vahvistaminen voisi pitkällä tähtäimellä vahvistaa myös kunnallista itsehallintoa. Maakunnallinen ja kunnallinen itsehallinto rakentuvat yhteiselle perustalle muun muassa Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen mukaan. Kyseisen luonnoksen johdanto-osassa todetaan, ettei alueellistamista tule saavuttaa paikallisviranomaisten itsehallinnollisen aseman kustannuksella, vaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta saavutettua tulee kunnioittaa⁵.

Kainuun kokeilu kytkeytyy laajempaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen, sillä muuallakin Suomen kunnissa on vaikeuksia toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia turvaavia tehtäviä lähinnä taloudellisista syistä johtuen. Kustannussäästöjä - ja siten apua tilanteeseen - on haettu muun

⁴ Haveri 2003, 220.

⁵ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suositus 34/1997, s.4.

muassa kuntaliitoksista ja seutuyhteistyöstä. Lisäksi sisäasiainministeriö on käynnistänyt kunta- ja palvelurakennehankkeen, jolla pyritään turvaamaan palvelujen saatavuus sekä niiden kestävä, tehokas ja taloudellinen toteuttamistapa⁶. Tutkimalla Kainuun hallintokokeilun oikeudellista vaikutusta kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon voidaan saavuttaa muidenkin Suomen kuntien kannalta arvokasta tietoa nykyisessä muutostilanteessa.

Kuntalaisten osallistuminen kunnallisvaaleihin on vähentynyt tasaisesti ja saavutti vuonna 2000 ennätysalhaisen tason 55,9 %.⁷ Maakunnan kansanvaltaisen vaikutusvallan lisääminen voisi tuoda pitkällä tähtäimellä kunnallisdemokratiaankin uutta potkua. Kuntia laajempi kansanvaltainen vastavoima valtionhallinnolle korostaisi kansalaisten osallistumista ja toiminnallista roolia. Kansalaisten luottamusta hallintoon lisättäessä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia laajennettaessa alue- ja paikallishallinnolla on keskeinen merkitys⁸.

Nykyiset heikot äänestysprosentit kunnallisvaaleissa kaipaisivat kohennusta, ja maakunnallisen demokratian lisääminen voisi vaikuttaa aktiivisesti myös kunnalliseen demokratiaan. Tämä tietenkin edellyttää, että maakunnan itsehallinto ei astuisi liikaa kunnallisen itsehallinnon perustuslain 121 §:ssä suojatulle alueelle. Perustuslain kunnille turvaamat asiat kuten verotusoikeus ja yleinen toimiala ovat kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiä piirteitä.

Kainuun hallintokokeilun ensimmäisten vaalien äänestysaktiivisuus oli kuitenkin varsin alhainen sekä maakuntavaltuutettujen että kunnanvaltuutettujen äänestämisen osalta. Kunnallisvaalien äänestysprosentti *koko maassa* oli 58,6 prosenttia. *Kainuussa maakuntavaalien äänestysprosentti* jäi 51,3 prosenttiin, *kunnallisvaaleissa* 52,4 prosenttiin. Kaikista äänestäneistä maakuntavaaleissa äänesti ennakkoon 43,9 prosenttia, kunnallisvaaleissa 44,7 prosenttia.⁹ Alhaisella äänestysaktiivisuudella voi olla vaikutuksensa esimerkiksi kokeilun legitimaatioon ja sitä kautta myös kokeilun onnistumiseen¹⁰. Kainuun ensimmäisten vaalien vähäinen äänestysaktiivisuus ei tue näkemystäni maakunnallisen ja kunnallisen demokratian toisiaan vahvistavasta vaikutuksesta. Ensimmäiset vaalit pidettiin kuitenkin jo ennen kokeilun varsinaista alkamista, joten kokeilun

⁶ Valtioneuvoston tiedote 10.3.2005, <URL: <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?k=fi&old=1299&rapo=1240>>.

⁷ Kettunen 2004, 9.

⁸ Niemi-Iilahti ym. 2002, 74.

⁹ Oikeusministeriö 2004, 15.

¹⁰ Kettunen 2004, 16–17.

edetessä saadut kokemukset sen toiminnasta ja hyödyistä voivat innostaa asukkaita osallistumaan enemmän.

Kainuun hallintokokeilun arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa todetaan Kainuun hallintokokeilun poikkeavan muista kuntien yhteistyömalleista siinä, että kunnat velvoitettiin lailla luovuttamaan merkittävä osa tehtävistään alueelliselle elimelle. Perusajatuksena mallissa on palvelujen ja aluekehityksen vahvistaminen niin, että toiminta järjestetään yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Kainuun kokeilu avaa mahdollisuuden tutkia uudentyyppistä kuntien yhteistyömallia, joka eroaa kahdella tavalla muista nykyisin käytössä olevista malleista. Ensimmäinen ero on siinä, että Kainuun kokeilussa merkittävä osa kuntien palveluihin liittyvistä tehtävistä luovutetaan ylikunnalliselle elimelle. Toinen uutuus Kainuun mallissa on se, että suorilla vaaleilla valitut maakuntavaltuutetut päättävät ylikunnallisista asioista.¹¹

Maakuntakonsernin toimintamenot olivat alustavien arvioiden mukaan vuonna 2005 yhteensä 241,1 miljoonaa euroa. Menot kasvoivat 4,5 miljoonaa euroa verrattuna kuntien yhteenlaskettuihin vastaavan toiminnan tuottamiseen käytettyihin menoihin vuonna 2004. Toimintakulut kasvoivat 1,6 prosenttia. Vastaava kasvu on aiempina vuosina ollut yli 6 prosenttia.¹² Menojen kasvu on siis saatu hidastumaan vuoden kuluessa ja Kainuun maakuntakuntayhtymän talous on kääntynyt suotuisaan suuntaan.

Valtiosihteeri Antti Mykkänen oli 28.2.2006 puheenvuorossaan Kainuun hallintokokeilun seurantaseminaarissa varsin positiivinen Kainuun hallintokokeilun edistymisestä. Hänen mielestään Kainuun mallissa on yhdistetty kunnallinen itsehallinto ja sen verotusoikeus riittävän vahvan alueen tuomaan mittakaavaetuun ja kansanvaltaan. Mykkänen on myös sitä mieltä, että mallia voitaisiin soveltaa myös muualla Suomessa; erityisesti sellaisissa maakunnissa, joissa on yksi vahva ja kasvava keskus.¹³ Tässä Mykkänen eroaa kannaltaan monista muista. Esimerkiksi aluehallinnon uudistamista vuonna 2002 pohtineen professoriryhmän mielestä Kainuun malli on sovitettu juuri Kainuun olosuhteisiin, joten se ei tarjoa sellaisenaan yleistä mallia Suomen aluehallinnon kehittämiseksi¹⁴.

¹¹ Airaksinen ym. 2005, s. 8.

¹² Hiironniemi ja Eriksson 2006, s.39.

¹³ Sisäasiainministeriön tiedote 28.2.2006, <URL:

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/09e69b0dd8f7d53d00256a8d0047ccdf/94068fc5c70e2e11c22571230023f40c?OpenDocument> >.

¹⁴ Niemi-Iilahti ym. 2002, 123.

Elinkeinoelämän organisaatiot ja valtion aluehallinto ovat jo valmiiksi organisoituneet maakunnallisesti, joten kehitystyön jatkaminen maakuntapohjalta olisi Mykkäsen mukaan luontevaa ja karsisi byrokratiaa. Kunnallista itsehallintoa tulisi kuitenkin kunnioittaa, ja palvelut tulisi tuottaa lähellä pienissä yksiköissä. Mykkänen ylistää Kainuun mallia näinkin lennokkaasti: ”Kainuu on ottanut aluehallinnon kehittämisessä johtavan roolin Suomessa. Kun osin muualla Suomessa vöhräyillään ja seutu-istutaan, on Kainuussa hypätty tälle vuosituhannelle eurooppalaisen aluehallintomallin mukaan.”¹⁵

Kuntien talousvaikeudet johtuvat muuttotappiokunnissa pitkälti huoltosuhteen vääristymisestä. Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus. Kunnille on säädetty useita uusia pakollisia tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollossa 1990-luvun alusta alkaen; muun muassa aikuisten hammashuolto sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut vuoden 2001 aikana¹⁶. Siitä huolimatta valtio on käytännössä yhä enemmän vetäytynyt perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvästä kustannusvastuustaan. Kuntaliiton tilastoaineistosta voidaan havaita, että kun vuonna 1989 kuntien ja kuntainliittojen käyttötalousmenoista valtionosuuksilla voitiin kattaa noin 29,1 %, vuonna 1999 tämän tuloerän kate oli enää 12,6 %. Kuntien verotulopohjaa on lisäksi kavennettu alentamalla kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta.¹⁷

Kuntatalous on yleisesti ottaen heikossa tilanteessa, sillä kuntien vuoden 2005 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kuntien taloudellinen ahdinko jatkuu. Kuntatalous pysyi poikkeuksellisen heikkona, koska toimintakulut kasvoivat edelleen verorahoitusta nopeammin suhteessa edelliseen vuoteen. Kustannusten nousu johtui pitkälti kunnista riippumattomista syistä, kuten palvelujen kysynnän kasvusta.¹⁸ Jonkinlaiseksi totuudeksi onkin noussut käsitys siitä, että Suomessa on määrällisesti liikaa kuntia hyvinvointipalvelujen tehokasta järjestämistä ajatellen. Kainuussa vuoden 2005 alusta alkanut hallintokokeilu tulee osaltaan näyttämään, miten yhdeksän kunnan maakuntayhtymä onnistuu palvelujen varmistamisessa Kainuun muuttotappioalueella.

¹⁵ Sisäasiainministeriön tiedote 28.2.2006, <URL: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/09e69b0dd8f7d53d00256a8d0047ccdf/94068fc5c70e2e11c22571230023f40c?OpenDocument> >.

¹⁶ Tuori 2001, s. 38.

¹⁷ Heuru 2002, 255–256.

¹⁸ Kuntaliiton tiedote 15.2.2006, <URL: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;91390;97693;97555 & voucher >.

Kuntarakenteen kehittämistä on Suomessa suunniteltu jo pitkään. Muun muassa komiteanmietintö 1996:16 valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektista sisältää ehdotukset valtion ja kuntien välisen tehtävänjaon uudistamiseksi, uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi seuranta- ja edelleenkehittämismenettelyineen, valtion ja kuntien välisen neuvottelu- ja yhteistyömenettelyn tarkistamiseksi sekä kuntarakenteen kehittämiseksi.

Vuonna 2002 aluehallinnon perusteellista uudistamista ehdotettiin sisäasiainministeriön tilaamassa Iskukykyisempi Suomi – raportissa. Professoriryhmän laatiman raportin mukaan aluehallinnon kokonaisuus ei ole parhaalla tavalla viritetty kohtaamaan kiristyvän kansainvälisen kilpailun sekä EU:n laajentumisen mukanaan tuomia haasteita. Monet päätösprosessit ovat pitkiä ja hallinnon kansanvaltaisuus heikkoa. Haasteisiin vastatakseen päätöksenteon tulisi olla riittävän joustavaa ja lähteä aidosti alueellisista lähtökohdista.¹⁹

Ratkaisuksi ongelmiin raportti suosittelee aluehallinnon uudistamista *osittaisen maakunnallisen itsehallinnon* perustalta. Siinä lähtökohtana on aluehallinnon tehtävien kolmijako, jossa alueelliset kehittämissuhteet koottaisiin yhdeksi kokonaisuudeksi maakuntien yhteyteen. Valtion alueelliset viranomaistehtävät tulisi ehdotuksen mukaan koota valtion aluekeskuksiin, jotka eivät olisi läänien kaltaisia päällikkövirastoja. Palveluhallintoa tulisi edelleen kehittää tilaaja-tuottaja –ajattelun pohjalta. Uusien maakuntien valtuustot voitaisiin valita välittömällä vaaleilla, mutta verotusoikeuden antamista maakunnalliselle itsehallinnolle professoriryhmä ei suosittele.²⁰

Iskukykyisempi Suomi –raportissa mainitaan Kainuun malli askelena kohti *täydellistä maakuntaitsehallintomallia*. Kainuun malli on raportin tekijöiden mukaan sovitettu juuri Kainuun olosuhteisiin, joten se ei tarjoa sellaisenaan yleistä mallia Suomen aluehallinnon kehittämiseksi.²¹ Raportin mukaan malli on radikaali siinä suhteessa, että siinä sovelletaan kunnallisen toiminnan ja vallankäytön sekä valtiollisen toiminnan ja vallankäytön yhdistämisperiaatetta. Tähän saakka Suomessa on toteutettu puhdasta dualistista mallia, jossa kunnallinen toiminta ja valtiollinen toiminta ovat rinnakkain mutta erillään toisistaan.²²

¹⁹ Niemi-Iilahti ym. 2002, 118.

²⁰ Niemi-Iilahti ym. 2002, 133.

²¹ Niemi-Iilahti ym. 2002, 123.

²² Niemi-Iilahti ym. 2002, 45.

Iskukykyisempi Suomi – raportti ei johtanut yleisiin muutoksiin aluehallinnossa, mutta Kainuun hallintokokeilu on ehdotuksen mukainen ainakin siinä suhteessa, että alueelliset kehittämistehtävät on koottu kokonaisuudeksi maakunnan yhteyteen.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt keväällä 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli PARAS – hankkeen. Hankkeen tavoitteena on, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa.²³ Vuoden 2005 loka-marraskuun aikana erilaisia kuntarakennemalleja esiteltiin kenttäväelle maakunnissa pidetyissä seminaareissa. Näitä malleja ovat kunta- ja palvelurakennehankkeen projektipäällikön esittämä kaksitasoinen aluekuntamalli, Kuntaliiton malli vähintään 20 000 asukkaan kunnista ja vähintään 100 000 asukkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piirimalli. Esittelen mallit pääpiirteissään ja vertaan niitä Kainuun malliin tutkielmani kuudennessa luvussa. Mallien oikeudellisista edellytyksistä ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen suhteesta perustuslakiin on tehnyt selvitystä PARAS -hankkeen lakityöryhmä. Tästä arvioinnista saan vertailupohjaa Kainuun mallin vaikutukselle kunnalliseen itsehallintoon.

Aluevaiheen palaute osoittaa kuntaministeri Hannes Mannisen mielestä, että mikään kuntarakennemalleista ei sellaisenaan kelpaa jatkovalmistelun pohjaksi. Sama ratkaisu ei myöskään sovi koko maahan. Aluevaiheen palaute osoittaa Mannisen mielestä selvästi senkin, että pelkkä kuntajaotuksen ympärillä pyöriminen tai minimikokojen määrittely kunnille ei saa missään päin Suomea juurikaan kannatusta. Muutosta ohjaamaan tarvitaan mahdollistava puitelaki. Ratkaisujen tarkemmasta sisällöstä päättävät viime kädessä kunnat ja kuntalaiset.²⁴

1.2 Tutkimustehtävä, sen rajaus ja tutkimusmenetelmät

Kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon sovittaminen Suomen kokoiseen maahan siten, että molemmilla olisi oma luonteva tehtäväpiirinsä, on varsin haasteellinen tehtävä. Kainuussa tällainen kahden tason itsehallinnon pioneerikokeilu on ollut käynnissä nyt runsaan vuoden

²³ Kunta ja palvelurakenne, <http://www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne>.

²⁴ Sisäasiainministeriön tiedote 29.3.2006, <URL:

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/71DD27A5EF49DB68C2257140004B1795>>.

verran. Tarkoitukseni on tutkia Kainuun hallintokokeilun oikeudellista vaikutusta alueen kuntien itsehallintoon, ja saada siten selvyyttä siihen, miten haitallista Kainuun hallintokokeilulain mukainen maakunnallinen itsehallinto on kunnalliselle itsehallinnolle. Kun suuri osa kuntien tehtävistä on siirretty maakunnan vastuulle, voidaanko Kainuussa puhua enää itsehallinnollisista kunnista?

Tutkimusongelmani liittyy kunnalliseen itsehallintoon ja maakunnallisen itsehallinnon mahdollisuuksiin. Olennaista on selvittää sekä kunnallisen itsehallinnon että maakuntien oikeudellista perustaa Suomessa. Kainuun hallintokokeilun urauurtava merkitys maakunnallisen itsehallinnon kokeiluna on oikeastaan ymmärrettävissä vasta tätä taustaa vasten. Kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate ovat kunnallisen itsehallinnon lisäksi keskeisiä näkökulmia tutkimusongelman tarkastelussa, ja tutkimukseni saa myös valtiosääntöoikeudellisia painotuksia erityisesti perustuslain painottamisen myötä.

Tutkimukseni pääasiallinen tutkimusongelma on *Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon*. Jotta pääsen käsiksi varsinaiseen tutkimusongelmaani, on ensin selvitettävä kaksi alustavaa kysymystä. Ensimmäinen niistä on *kuntien itsehallinnon ja maakuntien oikeudellisen perustan selvittäminen*. Toinen kysymys on, mitä *tehtävien siirto kunnilta maakunnalle merkitsee kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta*. Näillä kysymyksillä pyrin taustoittamaan varsinaista tutkimusongelmaa, ja siten saamaan niin kattavan kuvan kuntien itsehallinnosta Kainuussa kuin tämän tutkimuksen sisällä on mahdollista.

Rajaan tutkimukseni Kainuun hallintokokeilulain ja sen valmisteluaineiston osalta kokeilun vaikutuksiin kuntien toimialaan ja itsehallintoon. Tutkimusta tehdessäni olen kuitenkin havainnut, että kokeilu tarjoaisi myös maakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta aihetta lisätutkimukselle. Esimerkiksi valtion ja maakunnan suhteesta Kainuun tyyppisessä tilanteessa löytyisi uutta tutkittavaa. Tämän tutkielman puitteissa tähän aihepiiriin ei ole ollut mahdollista enempää paneutua.

Kuntien yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon kovaa ydintä, johon Kainuun hallintokokeilulaki ei varsinaisesti puutu. Kainuun hallintokokeilulain sääntelemät tehtävät, kuten sosiaali- ja terveystalvet, kuuluvat lähinnä kuntien erityisen eli lakisidonnaisen toimialan piiriin. Kuitenkin myös erityislakien sääntelemät kuntien tehtävät ovat niiden

itsehallinnollisia tehtäviä. Hallintokokeilun vaikutus kuntien itsehallintoon on monisyisempi kuin päältä katsoen näyttää.

Pääasiallista tutkimusongelmaa ratkaistessani pyrin löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- *Kuinka paljon kokeilualueen kuntiin jää hallintokokeilussa omaa toimialaa?*
- *Miten kunnan toimintakate jakautuu toimielinten kesken? Kasvaako maakunnalle menevä osuus toimintamenoista suhteessa enemmän vai vähemmän kuin kuntien toimintamenot kokonaisuutena vuodesta 2005 vuoteen 2008?*
- *Onko kuntien lautakuntarakenne muuttunut kokeilun myötä?*
- *Voidaanko Kainuussa vielä puhua itsehallinnollisista kunnista?*

Tutkimusmenetelminä käytän lähinnä oikeusdogmaattisia eli lainopillisia menetelmiä. Lainopin keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä kulloinkin käsiteltävänä olevassa oikeusongelmassa. Lainoppi tähtää erityisesti oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen sisällön selvittämiseen, siis tulkintaan. Toinen lainopin keskeinen tehtävä on oikeusjärjestyksen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen.²⁵ Tutkimuksessani pääpaino on Kainuun hallintokokeilulain kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon vaikuttavan sisällön selvittämisellä ja tulkinnalla.

Tutkimukseeni sisältyy myös lyhyt empiirinen osio, jossa tarkastelen kolmen Kainuun kunnan – Kajaanin, Sotkamon ja Ristijärven – tilinpäätöksiä vuodelta 2003 ja talousarvioita vuodelta 2005. Lisäksi kiinnitän huomiota mainittujen kuntien lautakuntarakenteiden muutoksiin.

²⁵ Husa ym. 2001, 13.

1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Heuru kuvaa *itsehallintoa* jonkinasteiseksi yhteiskunnallisen toiminnan vapaudeksi valtioon nähden. Itsehallinnon käsite korostaa Heurun mukaan itsehallintoyhdyskunnan jäsenten omaehtoista ja omavastuista toimintaa yhteisten asioiden hoitamisessa siten, että toiminnan tulos on toiminnan muotoa tärkeämpi.²⁶

Heurun mukaan itsehallinnolliselta kunnalta on edellytettävä kykyä tiedostaa jäsentensä henkiset ja aineelliset tarpeet sekä valmiutta yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun edistämiseen. Lisäksi itsehallinnollisen kunnan ominaisuutena on myös valmius luoda edellytyksiä laajasti tulkittavalle kestäväälle kehitykselle. Heuru näkee kunnan itsenäisenä yhteiskuntapoliittisena alkuyksikkönä, jossa toiminnan tulokset ovat arvostetumpia kuin toiminta sinänsä. Kunta on aina tietyssä määrin sidottu valtioon, sen vapauden rajat määrittää oikeusjärjestys. Itsehallinto alkaa siitä mihin laki loppuu.²⁷

Itsehallinnon kannalta katsottuna suomalaisella kunnalla on kaksi peruselementtiä: oikeushenkilöllisyys ja toimialan yleisyys. *Yleinen toimiala* on hyvin oleellinen, sillä valtion lisäksi millään muulla oikeushenkilöllä ei sellaista ole.²⁸ Yleinen toimiala tarkoittaa kunnan oikeutta ottaa hoitaakseen itse valitsemissaan tehtäviä.

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja *erityistoimialaan*. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Erityistoimiala sisältää ne tehtävät, jotka kunnan on hoidettava eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan. Kunnan yleisestä toimialasta säädetään yleislausekkeella Kuntalain 2.1 §:ssä: ”*Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät.*” Yksittäistapauksessa hallintotuomioistuin ratkaisee, kuuluuko jokin tehtävä kunnan toimialaan. Toimialan kehitystä ohjaa näin ollen pääasiallisesti kunta itse ja viime kädessä korkein hallinto-oikeus.²⁹

²⁶ Heuru 2001a, 14.

²⁷ Heuru 2001a, 10-11.

²⁸ Heuru 2001a, 41-42.

²⁹ Harjula-Prättälä 2004, 97-98.

Kunnan toimialan jakamista yleiseen ja erityiseen toimialaan ei nähdä enää välttämättömänä. Sekä yleisen että erityisen toimialan tehtävät ovat kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvia tehtäviä.³⁰ 1990-luvulta alkaen yleisen ja erityisen toimialan väliset erot ovat alkaneet hämärtyä, osittain erityislainsäädännön muuttumisen myötä. Erityislaeissa ei enää säännellä kovin yksityiskohtaisesti esimerkiksi kunnan organisaation yksityiskohdista tai tehtävien sisällöstä.³¹

Oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, jossa kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lakiin. Lakisidonnaisuuden lisäksi oikeusvaltion tuntomerkkejä ovat mm. tuomioistuinten riippumattomuus, yhdenvertaisuus lain edessä ja *perusoikeuksiin* sitoutuminen.³² Oikeusvaltioperiaatetta voidaan Jyrängin mukaan luonnehtia aineellis-menettelylliseksi periaatteeksi. Ensinnäkin periaatteen tarkoituksena on suojata yksilöä sekä julkista valtaa että toisia yksilöitä vastaan. Toisena tarkoituksena on varmistaa yksilön perusoikeuksien toteutuminen.³³

Demokratia eli kansanvalta tarkoittaa kansan oikeutta osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Uuden perustuslain (731/99) esitöissä todetaan, että kansanvallan toteutumisessa on kunnallisella itsehallinnolla olennainen merkitys. *Demokratia- eli kansanvaltaisuusperiaate* vahvistetaan perustuslain 2 §:n 1 momentissa. Sen mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Alue eroaa maakunnasta siinä, että se voi olla mikä tahansa valtionhallinnon määräämä maantieteellinen kokonaisuus. Euroopan neuvoston asiakirjoissa käytetty englanninkielinen yleisnimitys maakunnista on *region*³⁴. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta, sillä *region* tarkoittaa yleensä suomeksi aluetta. Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos tarkoittaa yleisen tulkinnan mukaan maakunnallista itsehallintoa. Alue ja maakunta eivät kuitenkaan ole toistensa synonyymejä.

³⁰ KM 1993:33, 329; HE 192/1994.

³¹ Sallinen 2003, 52.

³² Aarnio 2002, 1-5.

³³ Jyränki, 2002, 13–14.

³⁴ Mennola 1999, 17.

Erkki Mennola luonnehtii maakuntia seuraavasti:

*Maakunnat kuvastavat vuosisataista kamppailua ylhäältä asetettujen ja alhaalta syntyneiden instituutioiden kesken. Maakuntia ei ole perustettu hallitusvallan päätöksillä. Ne ovat muodostuneet omien sisäisten voimiensa vaikutuksesta.*³⁵

Euroopan neuvoston kunnalliskongressin CLRAE:n vuonna 1997 hyväksymässä luonnoksessa maakunnallisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi maakunnat määritellään ”laajimmaksi alueelliseksi yhteisöksi kunkin valtion sisällä”. Maakunnilla tulisi luonnoksen mukaan olla omat vaaleilla valitut päättäjät, merkittäviä tehtäviä ja itsenäistä toimivaltaa.³⁶

Käytän jatkossa tutkimuksessani tästä luonnoksesta nimeä alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos. Luonnoksen 3 artiklan mukaan maakunnilla tulee olla oikeus ”hoitaa omalla vastuullaan ja väestönsä edun mukaisesti merkittävää osaa julkisista asioista toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”.³⁷

TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kuuluvat perusoikeuksiin, jotka on perustuslaissa turvattu jokaiselle kansalaiselle. TSS-oikeuksien sääntelystä tuli perustuslain tasoista perusoikeusuudistuksen (Suomen hallitusmuodon muutos 969/1995) myötä. Siihen asti hallitusmuodossa oli säännelty lähinnä vain perinteisistä vapausoikeuksista.

Perustuslain määrittelemät perusoikeudet pohjaavat kansainvälisesti sovittuihin ihmisoikeuksiin. Ne voidaan jakaa vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.³⁸

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Kunnat toteuttavat lakisääteisten tehtäviensä kautta erityisesti sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu pääsääntöisesti kuntien tehtäviin, ja se toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja

³⁵ Mennola 1999, 9-10.

³⁶ Mennola 1999, 19.

³⁷ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 34/1997, s. 5-6.

³⁸ Heuru 2002, 41-43.

terveyspalveluihin. Kunnat huolehtivat myös perusopetuksesta, joka toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisia sivistyksellisiä perusoikeuksia.

1.4. Tutkimuksen lähteet ja rakenne

Tutkimuksessani kansalaisten perusoikeuksien osalta käytän lähteinä pääasiassa seuraavia teoksia: Kauko Heurun *Kunta perusoikeuksien toteuttajana* sekä Pekka Hallbergin ym. *Perusoikeudet*. Tutkimuksessani kuntalain tulkinta saa tukea ensisijassa teoksista Heikki Harjula ja Kari Prättälä *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat* sekä Arno Hannus ja Pekka Hallberg *Kuntalaki*, myös Kauko Heurun *Kuntalaki käytännössä* on ollut tärkeässä roolissa tutkimuksessani. Muita keskeisiä käyttämiäni tutkimuksia ovat muun muassa Kauko Heurun *Kunnan päätösvallan siirtyminen*, Aimo Ryynäsen *Euroopan unioni ja itsehallinto*, Ilkka Saraviidan *Perustuslaki 2000 ja Valtiosääntöoikeuden perusteet* sekä Asko Uotin *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa*.

Tutkimukseni aihepiiriin liittyvistä pro gradu – tutkielmista on syytä mainita Anni Jäntin kunnallispolitiikan tutkielma *Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma* sekä Pirjo Mäljän kunnallisoikeuden tutkielma *Tanskan kuntauudistus – vaikutukset edustuksellisen demokratian toteutumiseen*. Tanskassa astuu voimaan kunta- ja aluehallintouudistus 1.1.2007, joka vähentää peruskuntien määrän noin neljännekseen ja maakuntien määrän kolmannekseen nykyisestä. Tanskan uudistus osoittaa, että vuosituhannen vaihduttua kunnallishallinto on joutunut kohtaamaan merkittäviä muutoksia muuallakin kuin Suomessa. Kainuun hallintokokeilukin voidaan nähdä osana laajempaa, ehkä jopa yleiseurooppalaista kunnallishallintoon kohdistuvaa muutosprosessia.

Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksen Kainuun hallintokokeilusta suorittaman arvioinnin ensimmäinen väliraportti *Siniset ajatukset - sanoista tekoihin* on ollut tärkeä lähde työssäni, sillä se on antanut ajankohtaista käytännön tietoa Kainuun kokeilusta. Kainuun maakunnan taloustilanteesta ajankohtaista tietoa olen saanut muun muassa Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportista koskien kokeilun ensimmäistä toimintavuotta.

Tutkimukseni tulee etenemään luvuittain seuraavasti:

Tutkimukseni toisessa luvussa selvitän kuntien itsehallinnon ja maakuntien oikeudellista perustaa mm. kansainvälisen oikeuden, perustuslain ja yleisen kunnallisoikeuden sekä erityislakien valossa. Kolmannessa luvussa esittelen Kainuun hallintokokeilulain, sen taustan ja Kainuun hallintokokeilun yleisesti. Neljännessä luvussa tarkastelen Kainuun hallintokokeilua tutkimukseni näkökulmien eli kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltio-periaatteen valossa. Viides luku käsittelee kuntien toimialaa Kainuun hallintokokeilussa muun muassa palveluiden rahoittamisproblematiikan ja kuntien taloustilanteen kautta. Kuudes luku tarkastelee tehtävien siirtoa kunnilta maakunnalle kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Näkökulmaa laajentavat Kainuun kuntapäätäjien kokemukset ja kunta- ja palvelurakennehankkeen mallien vertaaminen Kainuun malliin. Seitsemäs luku on varattu johtopäätöksille.

2. Kuntien itsehallinnon ja maakuntien oikeudellinen perusta

2.1 EU-oikeus ja kunnallinen sekä alueellinen itsehallinto

Kuntien itsehallinnolla on Euroopan integraatiossa ristiriitainen asema. Se on samalla kertaa sekä itsenäinen että alisteinen. Varsinaisesti yhdentymisen ja EU:n päätökset eivät rajoita kunnallista itsehallintoa, sillä itsehallinnon takeet määrittelee edelleen jäsenmaan kansallinen valtiosääntö. Kunnat ovat kuitenkin jäsenvaltion osa, ja siksi niitä koskevat myös valtion jäsenyysvelvoitteet. Näin niiden itsenäinen toiminta-alue on suppeampi kuin ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin.³⁹

Euroopan unioniin liittyminen aiheutti Suomen oikeusjärjestykseen hyvin perustavanlaatuisen muutoksen. Suomen valtiosääntö toteutti ennen liittymistä dualismia, mikä tarkoitti kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen pitämistä selvästi erillisinä. Jäsenyyden takia Suomen oikeusjärjestys muuttui monistisemmaksi, eli pääosa EU:n piirissä vahvistetuista oikeussäännöistä tuli voimaan sellaisinaan valtion sisällä.⁴⁰

Aimo Rynänen mielestä EU:ta voi luonnehtia "kuntasokeaksi", sillä sen perustamissopimukset eivät tarjoa institutionaalista suojaa kunnalliselle itsehallinnolle. Tämä on osin ymmärrettävää, sillä EU:n jäsenmaissa kunnallisen itsehallinnon asema on hyvin vaihteleva. Esimerkiksi sellaisten suurten jäsenmaiden kuin Ranskan ja Iso-Britannian kuntien itsehallinto on ainakin oikeudellisesti ollut melko näennäistä. Kuitenkin kunnallisen itsehallinnon suojaamisen pitäisi olla tärkeää myös EU:n näkökulmasta, sillä paikallista tasoa tarvitaan perustamissopimuksessa mainitun kansalaisläheisyyden⁴¹ toteuttamisessa. Rynänen toteaaakin, että kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon suojaa koskevat säännökset tulisi ottaa osaksi perussopimusta tai suunnitteilla olevaa EU:n perustuslakia.⁴² Eurooppa-konventin vuonna 2003 ehdottamassa esityksessä uudeksi perussopimukseksi onkin kunnallinen itsehallinto mainittu ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisesti.⁴³

³⁹ Mäenpää 1997, 11.

⁴⁰ Saraviita 2001, 46.

⁴¹ Rynänen, 2003b, s.21 alav. 27.

⁴² Rynänen, 2003b, 19–21.

⁴³ Rynänen, 2003c, 169.

Kunnat ja alueet ovat muiden hajautettuun hallintoon kuuluvien toimielimien tavoin lähinnä EU-oikeuden objekteja. EU-oikeuden valtiosääntötasolla kunnat ja alueet on otettu huomioon niin, että johdetun oikeuden toimeenpanossa niillä on käytännössä keskeinen merkitys. Kunnat ja alueet osallistuvat myös unionin kautta tulevan taloudellisen tuen jakamiseen. Lisäksi niillä on unionin päätöksentekojärjestelmässä eräänlainen ”toisen asteen” oikeussubjektius alueiden komitean kautta. Mäenpään mukaan kunnille ja alueille onkin muodostunut kiinnostava ja monisyinen erityisrooli sekä EU-oikeuden valmistelussa että sen toteuttamisessa.⁴⁴

Nizzassa hyväksytty EU:n 54 artiklaa sisältävä perusoikeuskirja vahvistaa omalta osaltaan eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa. Perusoikeuskirjan valmistelussa mukana ollut asiantuntijaryhmä määrittelee perusoikeuksien yhdeksi tehtäväksi ihmisten osallistumisoikeuksien turvaamisen.⁴⁵ Osallistumisoikeuksien turvaamisessa on kunnallisella ja alueellisella itsehallinnolla olennainen merkitys, sillä kansalaisyhteiskunta toimii kuntien ja alueiden kautta.

Kunnalliskysymykset saattavat nousta voimakkaammin esiin EU:n toiminnassa. Tätä ennakoi kuntien ja maakuntien edustajista koostuvan alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella neuvoo-antavaksi elimeksi EU:n yhteyteen. Kunnallishallinnon kannalta onkin tärkeää saada riittävästi suoraa sananvaltaa EU:n päätöksenteossa.⁴⁶

Alueiden komitean merkitystä EU:n toimielimenä ovat halunneet vahvistaa erityisesti Itävallan ja Saksan kunnat ja alueet. Tällä hetkellä komitea voi antaa vain lausuntoja. Suomi ei kuitenkaan ole ollut kiinnostunut alueiden komitean aseman vahvistamisesta (VNS 1/2000 vp). Ryytäsen mukaan Suomessakin tarvitaan paikallista ja alueellista demokratiaa vahvistavia uudistuksia, jotta emme yhtenäisvaltioon tottuneina jäisi kehityksestä jälkeen. EU:ssa ajavat omia etujaan varsin voimakkaasti sellaiset alueet, joilla on omaa lainsäädäntövaltaa. Ei siis ole syytä ajatella, että EU:ssa on kyse vain valtioiden keskushallintojen välisestä asioiden hoitamisesta.⁴⁷

EU:n jäsenvaltioita koskevat päätökset muokkaavat ainakin välillisesti kuntien tehtäviä ja kansalaisten itsehallinnon sisältöä. Kunnat ovat itsehallinnollisia toimielimiä, ja sen vuoksi ne

⁴⁴ Mäenpää 2001, 341–342.

⁴⁵ Ryytänen 2003b, 24–25.

⁴⁶ Heuru-Mennola-Ryytänen 2001, 275; Ks. myös Harjula-Prättälä, 2004, 54.

⁴⁷ Ryytänen 2003b, 46–48.

eivät varsinaisesti osallistu valtiota koskevaan päätöksentekoon. Alueiden komitean toimintaa lukuun ottamatta kunnat eivät myöskään varsinaisesti pysty vaikuttamaan EU:n päätöksiin. Olli Mäenpää nostaa esiin kuntien kolme ristiriitaista roolia EU:ssa. Ensimmäinen niistä on kunnan rooli itsehallinnollisena yksikkönä ja toisaalta valtion hallinnollisena toimielimenä. Toinen ristiriita liittyy kunnan rooliin ylikansallisten päätösten toimeenpanijana kansallisella tasolla. Kolmanneksi ristiriitaa aiheuttavat erilaiset kunta- ja itsehallintomallit EU:n sisällä. Pohjoismainen hyvinvointivaltiollinen kuntamalli kun on suhteellisen uusi asia Euroopan unionissa.⁴⁸

EY-oikeus ei vaikuta suoraan asetusten tai direktiivien kautta alueellisen tai paikallisen itsehallinnon mahdollisuuksiin, sillä valtion sisäiset toimivaltarajat ovat jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan kuuluvia asioita. Nykyisissä perussopimuksissa ei myöskään mainita kuntia, eikä EU muissa yhteyksissä ole tuonut esiin omaa käsitystään kunnallisesta itsehallinnosta. EU:n toimivalta ei toisaalta yletykään kunnallishallintoon perustamissopimusten mukaan, vaan ainoastaan jäsenvaltioiden ja unionin välisiin suhteisiin.⁴⁹ EU:n subsidiariteettiperiaatteen⁵⁰ voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän paikallishallinnon ja valtionhallinnon väliin alueellista, itsenäisesti toimivaltaista elintä.

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaan EU puuttuu jäsenmaiden asioihin vasta silloin kun nämä eivät itse pysty riittävästi toteuttamaan unionin asettamia tavoitteita. Vaikka kyseinen periaate koskee oikeudellisesti unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, se heijastuu myös tavoitteen lailla toimivallan järjestämiseen jäsenvaltion sisällä. Päätökset on tehtävä niin lähellä kuin mahdollista niitä, joita päätökset koskevat.⁵¹

Laajimmat EU:n vaikutukset kunnallishallintoomme ovat välillisiä, ja ne näkyvät yhteismarkkinoiden toteutumisenä ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten muuttumisena. Kuitenkin EU:n säädösten joukossa on myös sellaisia, jotka kohdistuvat välittömästi kunnallishallintoon, sillä käytännössä kunnat toteuttavat osan säännöksistä.⁵²

EY-lainsäädännön välilliset vaikutukset kuntiin näkyvät mm. siinä, että kunnat joutuvat

⁴⁸ Mäenpää 1997, 12.

⁴⁹ Harjula-Prättälä 2004, 70–71.

⁵⁰ Euroopan yhteisön perustamissopimus, 5. artikla.

⁵¹ Harjula-Prättälä 2004, 70.

⁵² Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 276.

ottamaan toiminnassaan huomioon jäsenvaltioille kuuluvan lojaliteettivelvoitteen unionia kohtaan. Jäsenvaltio on vastuussa EY-säännösten asianmukaisesta toimeenpanosta, eikä sillä ole mahdollisuutta vedota jäsenvaltion omien säännösten mukaiseen kunnallisten viranomaisten itsenäiseen toimivaltaan. Kunnallisen itsehallinnon ydinalueita, kuten taloutta ja toimialaa, EY ei toistaiseksi ole pyrkinyt sääntelemään. Yhteisösääntely ulottuu kuitenkin nytkin melko laajalti kunnan lakisäateisiin tehtäviin, mm. ympäristönsuojeluun ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon.⁵³

2.2 Euroopan neuvosto ja paikallinen sekä alueellinen itsehallinto

2.2.1 Paikallisen itsehallinnon peruskirja

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja ilmaisee yleisen eurooppalaisen käsityksen kunnallisen itsehallinnon periaatteista. Suomi allekirjoitti peruskirjan (SopS 66/1991) kesäkuussa 1990. Peruskirjan ratifioitiin eduskunnan hyväksytyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, ja peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuussa.⁵⁴

Peruskirjan lähtökohtana on, että kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja voimistaminen edistävät merkittävästi demokratian ja desentralisaation periaatteisiin perustuvan Euroopan rakentamisessa. Peruskirjassa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamista ohjaa Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi eli CLRAE.⁵⁵

Peruskirjan määräykset ovat suhteellisen väljiä, ja siksi niitä käytetään myös Suomessa lähinnä lakien tulkintaan vaikuttavina, itsehallintoa tukevin periaatteina. Sopimuksen suurin merkitys tulee esiin lakeja säädettäessä, esimerkiksi hallituksen esityksissä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissa saatetaan viitata peruskirjan periaatteisiin. Kunnallishallintoa koskevien säännösten on oltava samassa linjassa peruskirjan kanssa.⁵⁶

Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa

⁵³ Harjula-Prättälä 2004, 70–71.

⁵⁴ Harjula-Prättälä 2004, 72.

⁵⁵ Hannus – Hallberg 2000, 71.

⁵⁶ Harjula-Prättälä 2004, 72.

lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Osuva määritelmä paikalliselle eli kunnalliselle itsehallinnolle löytyy peruskirjan kolmannesta artiklasta: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Hannuksen ja Hallbergin mukaan kunnallisten viranomaisten toimivalta käsittää asiat, joita ei ole suljettu sen ulkopuolelle tai jotka eivät kuulu muulle viranomaiselle. Tätä toimivaltaa voidaan rajoittaa vain lailla. Siirrettäessä tehtäviä keskus- ja aluehallinnolta kunnille kuntien tulee voida mahdollisuuksien mukaan sovittaa tehtävien hoito paikallisten olosuhteiden mukaan.⁵⁷

Peruskirjan 4.3 artiklaan on kirjattu subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate valtion sisäistä järjestystä koskevana: ”Julkisista tehtävistä tulee ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.” Subsidiariteettiperiaate liittyy kaksinkertaisen vallanjaon oppiin, joka tarkoittaa valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon välisten toimivaltasuhteiden järjestämistä subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti⁵⁸. Kainuun hallintokokeilussa julkisia tehtäviä on siirretty paikallisilta viranomaisilta alueelliselle viranomaiselle eli Kainuun maakunnalle. Siirrettyjen tehtävien luonnetta ja laajuutta sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimuksia onkin syytä arvioida subsidiariteettiperiaatteen edellytysten näkökulmasta jäljempänä tutkimuksessa.

Eurooppa-oikeudellisessa yhteydessä subsidiariteettiperiaate tarkoittaa kuitenkin eri asiaa kuin perinteisessä saksalaisessa oikeustieteessä. Ensin mainitussa yhteydessä subsidiariteettiperiaate on yhtä kuin tehokkuus- tai optimointikäsky. Jälkimmäistä edustaa paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4.3 artiklan valtion sisäistä järjestystä koskeva subsidiariteettiperiaate, joka korostaa hallinnon rakentumista alhaalta ylöspäin.⁵⁹

Peruskirjan viidennessä artiklassa suojataan paikallisviranomaisten aluerajoja. Artiklan mukaan aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Peruskirjan kuudes artikla määrittää paikallisviranomaisten oikeuden päättää sisäisestä hallintorakenteestaan lainsäädännön yleisten määräysten rajoissa. Tämä kohta aiheutti osaltaan muutospaineita uuden

⁵⁷ Hannus-Hallberg 2000, 71.

⁵⁸ Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 80.

⁵⁹ Nummela-Ryynänen 1993, 162–163.

kuntalain säätämiseksi Suomessa. Kuntalaissa (365/95) pakollisia organisaation muotoa koskevia säännöksiä onkin hyvin vähän.⁶⁰

Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta säädetään peruskirjan kahdeksannessa artiklassa. Paikallisviranomaisiin kohdistettavien hallinnollisen valvonnan keinojen on oltava säänneltyjä perustuslain tai lain tasolla. Valvonnalla on muutenkin pyrittävä lähinnä vain valvomaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamista. Valvonnan keinoista on myös valittava se, joka mahdollisimman vähän vaikuttaa paikallisen itsehallinnon toteutumiseen.⁶¹

Peruskirjan yhdeksäs artikla turvaa paikallisviranomaisten oikeuden riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin. Tätä kutsutaan ns. rahoitusperiaatteeksi. Taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa perustuslain ja lakien määrittämiin kuntien velvoitteisiin.⁶² Tässä suhteessa tasapainon löytäminen on Suomessa ollut vaikeaa, koska kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja samanaikaisesti valtionosuuksia on leikattu.⁶³ Harjulan ja Prättälän mukaan rahoitusperiaatteen käytännön soveltamisessa ongelmana on, ettei rahoitusperiaate voi v. 1993 uudistetussa valtionosuusjärjestelmässä merkitä valtion osuuden suurenemista suoraan kunnalle asetetun lisävelvoitteen jälkeen.⁶⁴

Heurun mukaan rahoitusperiaatteessa on kyse valtion velvoitteesta huolehtia siitä, että kuntien tehtävistä säädettyä huolehditaan myös riittävien taloudellisten edellytysten järjestämisestä näiden tehtävien vaatimiin kustannuksiin. Kunnan vastuu lakisääteisestä tehtävästään on ensisijaisesti toiminnallista siten, että kunnan on hoidettava tehtävänsä. Kunnan taloudellinen vastuu on ensisijaista kunnan ja kunnan asukkaan välisessä suhteessa, mutta kunnan ja valtion välisessä suhteessa vastuu on toissijaista. Kuntien velvollisuus taloutensa alijäämän kattamiseen on kohtuuton silloin, jos valtio ei täytä rahoitusperiaatteen mukaista velvollisuuttaan.⁶⁵

Kainuun hallintokokeilulain 23.4 §:ssä todetaan, että Kainuun maakunnalle ja 2 §:ssä mainituille kunnille voidaan myöntää valtionosuutta ja -avustusta maakunnalle kuuluvien sosiaali- ja

⁶⁰ Ryynänen 2003a, 25.

⁶¹ Harjula-Prättälä, 2004, 74.

⁶² Harjula-Prättälä, 2004, 74; Heuru 2002, 28–29.

⁶³ Ryynänen 2003a, 26; Heuru 2002, 255–256.

⁶⁴ Harjula-Prättälä, 2004, 41.

⁶⁵ Heuru 2002, 254.

terveydenhuollon sekä koulutuksen tehtävien edellyttämiin perustamishankkeisiin siten kuin siitä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään. Tämä voidaan tulkita valtion puolelta rahoitusperiaatteen mukaiseksi vastuunotoksi. Kainuun hallintokokeilu on valtiolähtöinen, ja sellaisena se voidaan nähdä valtion yrityksenä ottaa vastuuta kansalaisten perusoikeuksien turvaamisesta Kainuussa tehokkaamman palvelutuotannon kautta.

Peruskirjan 9.7 artiklan mukaan paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tulisi sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Tällä pyritään turvaamaan paikallisviranomaisen periaatteellinen harkintavapaus toiminnassaan. Tämäkin kohta aiheutti muutospaineita peruskirjan hyväksymisen aikoihin silloiseen kunnallislakiin ja vauhditti myös valtionosuusjärjestelmän uudistamista.⁶⁶

2.2.2 Alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos

Euroopan neuvostossa on ollut pitkään valmisteltavana alueellisen itsehallinnon peruskirja. Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressin (CLRAE) alueiden kamari hyväksyi 4.6.1997 yksimielisesti suosituksen Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi. Suosituksen liitteenä on luonnos Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi.

Kyseisen luonnoksen johdanto-osassa todetaan peruskirjan tarkoituksesta muun muassa, että alueellisen itsehallinnon peruskirja ja paikallisen itsehallinnon peruskirja ovat toisiaan täydentäviä toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa alue- ja paikallisviranomaisten hyväksi. Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteella, joka perustuu paikallisen, alueellisen, kansallisen ja eurooppalaisen viranomaistason yhtäläiseen oikeutukseen, on merkittävä rooli demokratian kehittämisessä Euroopassa. Euroopan neuvoston päämääränä on edistää demokraattista turvallisuutta ja rauhaa sen jäsenvaltioissa, ja kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi demokratian tunnustetuista periaatteista Euroopan neuvoston jäsenmaissa. Alueet, joilla on todellista vastuuta ja johtajina yleisillä vaaleilla valitut edustajat, voivat luoda tehokkaan ja kansalaisia lähellä olevan hallinnon.⁶⁷

⁶⁶ Rynänen 2003a, 25.

⁶⁷ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 34/1997, s.4.

Kansanvaltaisen aluehallinnon kriteereinä alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksessa pidetään alueen päätöksentekijöiden valintaa suoralla vaalilla, alueen oikeutta hoitaa omalla vastuullaan huomattavaa osaa alueen julkisista asioista, alueen rahoitusjärjestelmän ennakoitavuutta ja alueiden rahavarojen koostumista pääasiassa omista varoista.⁶⁸ Kainuun hallintokokeilu täyttää näitä maakunnalle kuuluvia oikeuksia.

Varsinaisen peruskirjaluonnoksen toisessa artiklassa säädettäisiin alueellisen itsehallinnon perustasta seuraavasti:

Alueellisen itsehallinnon periaate tunnustetaan mahdollisimman laajalti perustuslaissa. Alueellisen itsehallinnon laajuus määritellään ainoastaan perustuslaissa, alueiden perussäännöissä, kansallisessa tai kansainvälisessä lainsäädännössä. Alueellisen itsehallinnon laajuutta määrittävillä säädöksillä suojellaan alueita mahdollisimman pitkälle.

2.2.3 Muut Euroopan neuvoston suositukset

Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressin suositus 66 (1999) alueelliseksi demokratiaksi Suomessa ottaa kantaa Suomen aluehallinnon tilanteeseen. Kongressi haluaa kannustaa kaikkia Euroopan neuvoston jäsenvaltioita hyväksymään kongressin laatiman Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen. Kongressi katsoi suosituksessaan tarpeelliseksi esittää Suomen hallitukselle ja eduskunnalle seuraavanlaisia huomautuksia ja suosituksia.

Kongressi suhtautui myönteisesti siihen, että Suomi ratifioi ensimmäisten joukossa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Lisäksi Suomi on pystynyt kongressin mielestä luomaan sellaisen paikallisen itsehallintojärjestelmän, joka perustuu erittäin demokraattisiin periaatteisiin ja joka on osoittautunut paikallisella tasolla erittäin tehokkaaksi huolehdittaessa kansalaisten tarpeista.⁶⁹

⁶⁸ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 34/1997, s.5 ss.

⁶⁹ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 66/1999 alueelliseksi demokratiaksi Suomessa, kohta 8.1.

Kongressi huomautti siitä, ettei Suomessa vielä ole sellaista alueellista itsehallintoa, jota Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen 3 artiklan 1 kohta edellyttää. Kongressin mukaan keskushallinnon ja paikallisviranomaisten rahoittamien kuntayhtymien perustaminen hoitamaan sellaisia tehtäviä, jotka ovat liian laaja-alaisia hoidettavaksi kuntien tai valtion viranomaisten tasolla, on taloudellinen, tehokas ja läheisyysperiaatteen mukainen ratkaisu.⁷⁰

Budapestin ministerikonferenssin lausunnossa alueellisesta itsehallinnosta⁷¹ painotetaan edelleen alueellisen itsehallinnon tärkeyttä ja sitä tosiasiaa, että alueellinen itsehallinto voi rikastuttaa demokraattisia yhteiskuntia. Alueellinen itsehallinto voi myös vastata tarpeeseen hoitaa julkisia asioita niin lähellä kansalaista kuin mahdollista.

2.3 Perustuslaki

2.3.1 Perustuslaki ja kunnat

Suomen perustuslaki (731/99) tuli voimaan 1.3.2000. Kunnallinen itsehallinto turvataan perustuslain 121 §:ssä. Siinä säädetään mm. kunnan hallinnon perustumisesta asukkaiden itsehallintoon, kuntien tehtävien lakisidonnaisuudesta ja kuntien verotusoikeudesta. Säännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

⁷⁰ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 66/1999 alueelliseksi demokratiaksi Suomessa, kohta 8.2a ja 8.2b.

⁷¹ Statement on regional self-government, 25.2.2005, <URL:<http://www.coe.int>>.

Heurun mukaan kaikissa kehitysvaiheissa kunnallisen itsehallinnon käsite on liitetty valtion ja kunnan väliseen suhteeseen. Toinen itsehallinnon ulottuvuus on kunnan ja kunnan jäsenen välisessä suhteessa.⁷² Kuntien hallinnon perustuminen kuntien asukkaiden itsehallintoon tarkoittaa sekä kunnan itsehallintoa valtiossa että kunnan asukkaiden itsehallintoa kunnassa. Asukkaiden osallistumismahdollisuuksien merkitystä korostettiin hallituksen esityksessä⁷³ hallitusmuodon muutoksesta ehdottamalla laajemmän osallistumisoikeutta turvaavan säännöksen ottamista hallitusmuotoon. Perustuslaissa säännös sisältyy 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksiin. 14 §:n 4 momentissa todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Asukkaiden itsehallinnon ulottuvuuden kunnallisessa itsehallinnossa voidaan siis katsoa korostuneen uuden perustuslain myötä.

Jyrängin mukaan perustuslain 121.2 § säännöstä kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille säädettävistä tehtävistä on lähes mahdoton ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja sen käytännöllistä nykytilaa. Perusideana näyttää Jyrängin mukaan olevan se, että on olemassa tietty ala, ”kunnan yhteiset asiat”, josta kunnat saavat huolehtia sen mukaan kuin ne pystyvät kokoamaan siihen varoja kuntalaisia verottamalla.⁷⁴

Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Saraviidan mukaan perustuslakivaliokunta poisti hallituksen esittämän sääntelyvarauksen ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, sillä verotusoikeuden oli vakiintuneesti katsottu kuuluvan perustuslailla turvatus kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Sääntelyvarauksen poistaminen ei supistanut toimivaltaa säännöksin järjestellä kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia.⁷⁵

Perustuslaista löytyy kuitenkin muitakin kuntien asemaan vaikuttavia säännöksiä. Niitä tulkittaessa perustuslain perusperiaatteet ovat tärkeitä. Näistä periaatteista kuntien itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavat eniten kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate.⁷⁶ Näihin keskityn tarkemmin luvussa neljä.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa ovat kehittäneet useat perustuslakivaliokunnan

⁷² Heuru 2001b, 45.

⁷³ HE 309/1993 vp, s. 18.

⁷⁴ Jyränki 2000b, 152.

⁷⁵ Saraviita 2000, 565.

⁷⁶ Harjula-Prättälä 2004, 27.

lausunnot, joiden tulkinnan yhteydessä itsehallinnolle on vakiintunut oma sisältönsä. Itsehallinnon sisältöä eli muun muassa oikeutta omaan organisaatioon, kunnallisvaalijärjestelmää, verotusoikeutta ja itsenäistä varallisuus oikeudellista asemaa ei voida rajoittaa tavallisessa lainsäätämisyksessä.⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan vaikutus on ollut merkittävä myös perustuslain uudistamisen yhteydessä, sillä asiaa koskevassa komitean mietinnössä ja hallituksen esityksessä viitataan usein perustuslakivaliokunnan suosituksiin ja ehdotuksiin.⁷⁸

Kunnallisen itsehallinnon kannalta ovat tärkeitä myös perustuslain säännökset vastuunjaosta julkisen vallan sisällä, esimerkiksi säännökset kunnan ja valtion työnjaosta ja taloudellisista suhteista. Perustuslain toisen luvun perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittävät samalla kunnille säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä. Perustuslain toinen luku siis täsmentää osaltaan 2.3 §:n ilmentämää oikeusvaltioperiaatetta. Kansanvaltaisuusperiaatetta tarkentaa puolestaan perustuslain 14.2-3 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva säännös. Kuntajaon perusteista säädetään 122.2 §:n mukaan lailla.⁷⁹ Kuntajako sinänsä ei ole perustuslailla suojattu.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneet kunnallishallinnon keskeiset ominaispiirteet on kirjoitettu näkyviin uudessa perustuslaissa. Perustuslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan on perusteltua yhtenäistää ja ajanmukaistaa kunnallista itsehallintoa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan myös entistä täsmällisempien säännösten ottamista perustuslakiin kunnallishallinnon keskeisistä ominaispiirteistä.⁸⁰

Perustuslain suojaamiin kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvat ainakin kuntalaisten oikeus valita kunnan päättävä elin eli kunnanvaltuusto, valtuuston yleinen toimivalta kunnan asioissa lakisäätötehtävien lisäksi, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta verotusoikeuksineen sekä kunnan erillisyys ja tietty riippumattomuus valtionhallinnosta.⁸¹

⁷⁷ Saraviita 2000, 564.

⁷⁸ Saraviita, 2000, 9.

⁷⁹ Harjula-Prättälä, 2004, 28.

⁸⁰ HE 1/1998 vp, s. 175.

⁸¹ Harjula-Prättälä, 2004, 31–33.

Hannuksen ja Hallbergin mukaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ei ollut kiistaton ennen v. 2000 voimaan tullutta uutta perustuslakia. Nykyisessä perustuslaissa 121 §:ssä ilmaistaan, että itsehallinto on voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena. Lisäksi 121 §:ssä täsmennetään itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ja puhutaan kansalaisten itsehallinnon sijasta kunnan asukkaiden itsehallinnosta. Uusia säännöksiä HM 51 §:ään verrattuna ovat kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säätäminen lailla.⁸²

Toisaalta Heurun mukaan uudistettuun perustuslakiin ei tehty muutoksia, jotka olisivat vahvistaneet kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa. Heurun mielestä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja on ongelmallinen ja kiistanalainen suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Kuntalain 1 §:n maininta siitä, että kunnan asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa, ei selvänä eikä vahvasta asiaa. Epäselvyys johtuu Suomen perustuslaillisesta järjestelmästä, jossa perustuslain noudattamisen valvonta on pelkästään eduskunnan käsissä. Suomen kunnallisen itsehallinnon perustuslain turva on suhteellinen. Kunnan asukkaiden itsehallinnolla on perustuslain turvaa juuri sen verran kuin eduskunta tapauskohtaisilla lainsäädäntötoimilla osoittaa.⁸³

Kuntien perustuslainsuojan piiriin kuuluvat myös kunnallisen itsehallinnon suojaksi säädetyt lakivaraukset. Perustuslain suojaamia kunnallishallinnon ominaispiirteitä ei voida muuttaa tavallisella lailla. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakiehdotusta on yleensä muutettava.⁸⁴ Uudessa perustuslaissa mielenkiintoinen uutuus on ns. etusijaperiaate: Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslainsäännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa.⁸⁵

⁸² Hannus-Hallberg 2000, 67–68.

⁸³ Heuru 2001b, 46–47.

⁸⁴ Harjula-Prättälä, 2004, 33.

⁸⁵ Saraviita, 2001, 6.

2.3.2 Perustuslaki ja maakunnallisen itsehallinnon mahdollisuus

Perustuslain 121.4 § kuuluu seuraavasti: ”*Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.*”

Momentti siis säättää mahdollisuudesta järjestää esimerkiksi maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti, mutta se ei kuitenkaan tarjoa perustuslainsuojaa kuntaa suuremman hallintoalueen itsehallinnolle sen perustamisen jälkeen. Momentissa mainittu lakisääteisyys tarkoittaa, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnosta ei voi säätää lakia alemmanasteisella säädöksellä. Näin ollen myös tällaisten alueiden itsehallintoa rajoittavat muutoksetkin voidaan toteuttaa tavallisella lailla.⁸⁶

Neljännän momentin toinen virke säättää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Säännöksen katsottiin hallituksen esityksen (HE 248/1994) perustelujen mukaan sopivan osaksi alueellista itsehallintoa koskevaa momenttia. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto poikkeaa kuitenkin kunnallisesta itsehallinnosta siinä määrin, ettei sitä voida mieltää kuntaa koskevien oikeussääntöjen kohteeksi.⁸⁷ Kuitenkin Martin Scheinin mukaan kyseinen toinen virke tulisi erottaa omaksi momentikseen, koska kyse on alueellisen itsehallinnon sijaan itsehallinnosta tiettyjen asioiden suhteen.⁸⁸

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään erikseen perustuslain 120 §:ssä: ”*Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.*” Ahvenanmaan maakunnan asema Suomen valtiojärjestyksessä on poikkeuksellinen. Maakunnan laajaan itsehallintoon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa (PL 75.2§), minkä vuoksi se poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä. Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva säännös lisättiin hallitusmuotoon vasta v. 1994 (128/1994) maakunnan itsehallintolakien uudistamisen yhteydessä. Säännös ei kuitenkaan muuttanut maakunnan itsehallinnollista erityisasemaa. Perustuslain 75.1 §:ssä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä.⁸⁹

⁸⁶ Saraviita, 2000, 566.

⁸⁷ Saraviita, 2000, 566–567.

⁸⁸ Saraviita, 2000, s.566 alav. 5.

⁸⁹ Saraviita, 2000, 560-561.

Itsehallintolaki ja maanhankintalaki rinnastuvat perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksensä vuoksi, vaikka ne eivät muodollisesti olekaan perustuslakeja. “Itsehallintolain muuttaminen, kumoaminen tai poikkeusten tekeminen siitä edellyttää eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävää päätöstä. Eduskunnassa päätös tehdään perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä kahden kolmasosan enemmistöllä.”⁹⁰

Hallinnollisista jaotuksista säädetään perustuslain 122 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pyrkimyksellä yhteensopiviin aluejaotuksiin on tarkoitus selkeyttää valtion alue- ja paikallishallinnon järjestämistä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (6.2.1997) mukaan valtion alueviranomaisten aluejaot sovitetaan yhteen maakuntajaon kanssa. Maakuntajakolaki (1159/1997) säätää maakuntajaon perusteista.⁹¹ Edellä mainittu periaatepäätös ja maakuntajakolaki ovat osa 1990-luvun aluehallinnon muutosprosessia, jonka yhteydessä maakuntien merkitys korostui.

2.4 Yleinen kunnallisoikeus ja erityislait

Kunnallishallinnon peruslaki eli kuntalaki (365/95) turvaa monessa mielessä kuntien itsehallintoa paremmin kuin edeltäjänsä kunnallislaki (953/1976), sillä kuntalaki vapautti kunnallishallintoa valtion harjoittamasta sääntelystä. Kunnallishallinnon murrokseen ja uuden kunnallislain säätämistarpeeseen vaikuttivat osaltaan Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksyminen v.1991, valtiosuusjärjestelmän kunnille enemmän harkintavaltaa antanut uudistus v.1993 ja 1980-luvun lopun vapaakuntakokeilu. Heurun mukaan muutoksen intoon saattoi vaikuttaa myös kunnissa uudelleen virinnyt into toteuttaa itsehallinnon ideaa.⁹²

Valtioneuvoston maaliskuussa 1991 asettama kunnalliskomitea laati ehdotuksensa uudeksi

⁹⁰ Saraviita, 2000, 369–370.

⁹¹ Saraviita, 2000, 567–568.

⁹² Heuru, 2001a, 32–34.

kunnallislain eli kuntalaiksi (KM 1993:33). Komitea teki ehdotuksen vuoden 1976 kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain sekä Suomen Hallitusmuodon 51 §:n toisen momentin muuttamisesta. Tässä vaiheessa kunnallislain ja kuntajakolain muutosehdotukset johtivat lainsäädäntötoimiin. Laki kunnallislain muuttamisesta (979/1992) ja laki kuntajaosta annetun lain muuttamisesta (980/1992) tulivat voimaan vuoden 1993 alusta. Hallituksen esitys kuntalaiksi annettiin eduskunnalle käsiteltäväksi syyskuussa 1994 (HE 192/1994 vp).⁹³

Eduskuntakäsittelyssä lakiehdotukseen tehtiin monia periaatteellisia muutoksia. Esimerkiksi valtuuston koko säädettiin suoraan lain nojalla määräytyväksi asukasluvun mukaan (10 §). Hallituksen esityksen mukaan kunta olisi voinut itse päättää valtuuston koosta tietyin rajoin. Myös sitovan kansanäänestyksen mahdollisuudesta luovuttiin.⁹⁴ Eduskunnan käsittelyssä kuntalain voidaan siis katsoa muovautuneen osittain hallituksen esitystä varovaisemmaksi kunnallisen itsehallinnon suhteen.

Kuntaa koskevan sääntelyn väljentyessä korostuvat sen tulkintaa ohjaavat periaatteet: yleiset hallinto-oikeudelliset ja kunnallisoikeuden yleiset periaatteet. Jälkimmäisten vaikutus rajoittuu kuntaa koskevien säännösten tulkintaan. Kuntalain tulkinnassa voidaan kunnan osalta tukeutua perustuslain ja kuntalain tavoitteista johdettuihin periaatteisiin. Tärkein periaate on kunnallishallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon. Periaate korostaa sekä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia että kunnan itsenäisyyttä valtiosta.⁹⁵

Lääninhallituksella on tärkeä merkitys kunnan ja valtion välisen suhteen määrittäjänä. Vuoden 1995 kuntalain käsittelyn yhteydessä eduskunta katsoi laajan kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan epätarkoituksenmukaiseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Itsehallinnon lähtökohdan mukaisesti itsehallintoyhteisöön voidaan kohdistaa vain laillisuusvalvontaa.⁹⁶ Kuntalain ensimmäiseen lukuun on koottu kunnallisen itsehallinnon periaatteita sekä kunnan hallinnon ja toiminnan perusteita koskevia säännöksiä. Kuntalain 1 § määrittää kuntien itsehallintoa:

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.

⁹³ Harjula-Prättälä 2004, 14.

⁹⁴ Harjula-Prättälä 2004, 15.

⁹⁵ Harjula-Prättälä 2004, 18–19.

⁹⁶ HaVM 18/1994 (8§).

Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä.

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnan koosta, mutta lainsäätäjän käsitykset siitä ja muista toimintakykyiselle kunnalle asetetuista vaatimuksista ilmenevät välillisesti kuntajakolaista. Kuntalain 1 §:n ensimmäinen momentti viittaa myös itsehallinnon perustuslainsuojaan. Tällä viittauksella perustuslain 121 §:ään korostetaan kuntalain tulkintaperiaatteena kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatetta.⁹⁷

Toisessa momentissa säädetään kunnan päätösvallassa, jota käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Tarkemmat säännökset valtuuston tehtävistä ja valtuuston toimivallan siirrosta löytyvät kuntalain 13 ja 14 §:stä. Toisessa momentissa viitataan myös kansanäänestykseen ja asukkaiden oikeuteen vaikuttaa kunnan hallintoon. Säännös ilmaisee edustuksellisen ja suoran demokratian suhteen samaan tapaan kuin paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3.2 artikla. Edustuksellinen demokratia ei ole esteenä suoralle demokratialle. Kolmannen momentin säännös on uutuus verrattuna 1976 kunnallislakiin. Säännös asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävästä kehityksen edistämisestä on kuntien toimintaa suuntaava ajatus, lainsäätäjän kannanotto kunnan asemasta ja tehtävistä.⁹⁸

Kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeitä ovat myös kuntalain 2 § kunnan tehtävistä, 8 § valtion ja kunnan suhteesta, 13 § valtuuston tehtävistä ja 14 § valtuuston toimivallan siirtämisestä. Kainuun hallintokokeilussa kyse on juuri kunnan tehtävien muutoksesta. Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kainuun hallintokokeilulaille säädetään useiden perinteisesti kunnille kuuluneiden tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi.

Kuntalain lisäksi erityislainsäädäntö vaikuttaa kunnan itsehallinnolliseen asemaan, sillä erityislaeilla voidaan säätää kunnille tehtäviä ja antaa laillisuusvalvontaan oikeuttavia valtuuksia, kuten esimerkiksi pelastustoimilain 16 §:ssä. Lääninhallituslain (348/2000) 2 §:n mukaan

⁹⁷ Harjula-Prättälä 2004, 89–90.

⁹⁸ Harjula-Prättälä 2004, 93–95.

läänihallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Peruspalvelujen arviointi ei kuitenkaan anna lääninhallituksille kuntiin kohdistuvaa valvontaoikeutta.⁹⁹ Tätä on korostanut mm. eduskunnan hallintovaliokunta.¹⁰⁰

Kuntalain 2 §:n ensimmäisen momentin alku, ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät”, viittaa kunnan yleistoimialaan ja erityistoimialaan. Suomen oikeusjärjestyksestä ei kuitenkaan ole löydetty perusteluita tällaiselle erottelulle. Kuntalaki valmistellut kunnalliskomitea pyrkiin siihen, että kuntalaissa olisi todettu kunnan hoitavan ”itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät”, joihin olisivat sisältyneet myös lakisääteiset tehtävät. Kuntien lakisääteiset tehtävät voivat olla pakollisia, kuten peruskoulun, päivähoidon ja kaavoituksen järjestäminen, tai vapaaehtoisia, kuten kirjaston tai lukion ylläpito.¹⁰¹

Kuntien tehtäviä määrittävä erityislainsäädäntö on muuttunut 1960- ja 1970-lukujen viranomaiskeskeisyydestä kansalaisten oikeuksia korostavaksi. Erityislait säätelivät kuntien hallinto-organisaatiota aiemmin yksityiskohtaisesti. Vapaakuntakokeilu ja valtiosuus uudistus vaikuttivat osaltaan organisaatiosääntelyn väljentyneeseen. Toiminnan sisältöä koskevia säännöksiä on myös vähemmän esimerkiksi kulttuuritoimissa. Kulttuuritoimi on kunnan lakisääteinen mutta vapaaehtoinen tehtävä, jossa velvoitteita ei ole määritelty lainkaan. Kunnallisen harkintavallan kasvu muun muassa palvelujen tuottamis- ja järjestämistavoissa on viime vuosien erityislainsäädännössä näkyvä piirre.¹⁰²

Kunnan hallinnonaloja koskevaa keskeistä lainsäädäntöä ovat muun muassa perusopetuslaki (628/1998), lukiolaki (629/1998), L ammatillisesta koulutuksesta (630/1998), sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja siihen liittyvät sosiaalipalveluja koskevat lait, esimerkiksi päivähoitolaki (36/1973) ja lastensuojelulaki (683/1983). Keskeistä lainsäädäntöä ovat myös erikoissairaanhoidonlaki (1062/1989), kansanterveyslaki (66/1972), L potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).¹⁰³

⁹⁹ Ryynänen 2003a, 27–28.

¹⁰⁰ HaVM 8/2000 vp, s.2.

¹⁰¹ Harjula-Prättälä 2004, 131.

¹⁰² Harjula-Prättälä 2004, 64.

¹⁰³ Harjula-Prättälä 2004, 63–64.

2.5 Maakuntien asemaa koskevat lait

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) ja maanhankintalaki (3/75) määrittävät yhden Suomen maakunnan eli Ahvenanmaan muista maakunnista poikkeavaa itsehallinnollista asemaa. Poikkeuksellinen asema syntyi vuosina 1920–1922, ja siihen vaikuttivat monitahoiset syyt. Ahvenanmaan demilitarisointi oli kansainvälisen kiinnostuksen kohteena, maailmansodan jälkeen oli havaittavissa eri vähemmistöjen autonomiapyrkimyksiä, ja Suomen ruotsinkielinen vähemmistö tunsi tarvetta hankkia perustuslaillista suojaa kielelleen ja kulttuurilleen. Maailmansodan lopussa Ahvenanmaalla syntyikin separatistinen liike, jonka pyrkimyksenä oli liittää maakunta Ruotsiin. Ensimmäinen Ahvenanmaan itsehallintolaki hyväksyttiin Suomen eduskunnassa v.1920, ja sen tarkoituksena oli mm. laajaa autonomian myöntämisen keinoin tukahduttaa separatistisen liikkeen vaatimukset.¹⁰⁴

Vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin säännös kuntaa laajempien itsehallintoalueiden muodostamisen säännöistä. Samana vuonna asetettiin asian vuoksi ns. Tulenheimon komitea valmistelemaan läänien itsehallintoa. Hallitus nimesi ensimmäistä Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevassa esityksessä (HE 73/1919) lakiehdotuksen tärkeimmäksi taustaksi em. hallitusmuodon säännöksen. Toisena syynä hallitus mainitsi tarpeen Ahvenanmaalla esiintyneiden separatististen pyrkimysten häivyttämiseen. Ensimmäinen peruste oli kuitenkin näennäinen, mikä tulee esiin asian valmistelutöistä. Tulenheimon komitean mietinnössä todetaan, että sen Ahvenanmaalle ehdottama itsehallinto menee huomattavasti pitemmälle kuin maakuntahallintoa varten kaavailtu itsehallintojärjestelmä. Niinpä separatististen pyrkimysten häivyttäminen oli selvästi oleellinen syy Ahvenanmaan itsehallintolain laadinnassa. Lainsäädäntövallan antaminen Ahvenanmaalle poikkesi siis siitä, mitä maakunnille oli kaavailtu vuoden 1919 HM 51 §:n puitteissa.¹⁰⁵

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 17 §:ssä määritellään maakuntapäivien oikeus säätää maakuntaa varten maakuntalakeja. Itsenäisen lainsäädäntövallan takia Ahvenanmaan itsehallinto poikkeaa suuresti sekä kuntien itsehallinnosta että Kainuun itsehallintokokeilusta. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § erittelee tarkemmin ne asiat, joiden suhteen maakuntapäivillä on lainsäädäntövaltaa. Maakuntapäivien lainsäädäntöä kohtaan harjoitetaan kuitenkin myös valvontaa. Tästä säädetään 19 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan päätös maakuntalain

¹⁰⁴ Jyränki 2000a, 11.

¹⁰⁵ Jyränki, 2000a, 16–17.

hyväksymisestä on toimitettava oikeusministeriölle ja Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa päätöksestä lausunnon oikeusministeriölle ennen sen esittelemistä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentillä on kuitenkin oikeus jättää vahvistamatta maakuntapäivien ehdottamat lait joko kokonaan tai osittain tiettyjen ehtojen täytyessä (19.2§).

Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntö koostuu kahdesta pääaineuksesta. Osa säännöksistä on tarkoitettu suojaamaan maakunnan ruotsinkielisen väestön kielellisiä oikeuksia ja ruotsinkielistä kulttuuria. Toinen puoli sisältää säännöksiä, joiden alkuperä juontuu pyrkimyksistä tarjota maakunnalle laaja autonomia.¹⁰⁶ Mielenkiintoista on huomata, että valtion menot olivat vuonna 1998 huomattavasti suuremmat Ahvenanmaalla kuin Kainuussa. Kainuussa menot olivat 33 156 mk/asukas, kun ne Ahvenanmaalla olivat jopa 46 217 mk/asukas. Valtion menojen keskiarvo oli samaan aikaan 28 077 mk/asukas.¹⁰⁷

Suomen aluehallinto toteutti pitkään nk. lääninhallintomallia, vaikka maakuntaitsehallintoa yritettiinkin toteuttaa 1900-luvun mittaan useaan kertaan. Lamasta johtuneet valtiontalouden ongelmat sekä tietoisuus EU:n aluepolitiikasta vaikuttivat vihdoinkin 1990-luvun alussa hallinnon tehostamiseen. Valtioneuvoston v. 1992 käynnistämän maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen tarkoituksena oli toisaalta vauhdittaa maakuntahallintoa, toisaalta keventää ja rationalisoida valtion aluehallintoa.¹⁰⁸

Maakuntien asemaa uudistettiin aluehallinnon uudistamisen yhteydessä. Maakuntahallinnon osahankkeen selvitysmies Kauko Sipponen ehdotti maakuntayhtymien perustamista maakuntaitsehallinnon sijaan. Sipponen ehdotti maakunnan kehittämisen ja aluepoliittisen suunnittelun vastuun siirtämistä kuntapohjaisille, välillisesti kansanvaltaisille maakuntayhtymille. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa edistää maakunnan omaehtoista kehittämistä ja maakunnallisen tahdon muodostamista kuntien yhteistyön pohjalta.¹⁰⁹ Sipposen ehdotus toteutui pitkälti sellaisenaan, ja kuntayhtymämuotoisista maakuntien liitoista tuli lakisäätteisiä aluekehitysviranomaisia v.1993.¹¹⁰

Esko Riepula on tulkinnut maakuntien liittojen merkitystä EU:n läheisyysperiaatteen

¹⁰⁶ Jyränki, 2000a, 15.

¹⁰⁷ HE 198/2002, s.4.

¹⁰⁸ Riepula 2003, 6-7.

¹⁰⁹ Sipponen 1992, 9-11.

¹¹⁰ Haveri 2003, 224.

näkökulmasta osuvasti: ”Kun Suomelta puuttui läheisyysperiaatetta toteuttava kansanvaltaiselle pohjalle rakentuva alueellinen toimielin, tuli maakuntien liitoista jonkinlainen kansanvaltaisuuden viikunanlehti täyttämään myös tätä tarvetta.”¹¹¹

Aluehallinnon uudistus 1990-luvulla oli siis melko perusteellinen. Aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakuntien liitoille (Laki Alueiden kehittämistä 1135/93), ja aluetason ympäristöhallinto koottiin alueellisiin ympäristökeskuksiin. Maakuntien näkökulmasta ympäristökeskusten perustamisessa merkittävää oli merkittävää se, että keskuksat perustettiin lääninhallituksista erillisinä ja läänijaosta poikkeavalla aluejaolla. Lisäksi ympäristökeskuksiin siirtyivät lääninhallituksista kaavoitustehtävät ja niitä hoitanut henkilöstö. Valtion aluehallinnon uudistuksessa otettiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön periaate eri viranomaisten alueellisten yksiköiden rajojen sovittamisesta maakuntajakoon.¹¹²

Lääniuudistuksessa (Lääninhallituslaki 22/1997) läänien määrää vähennettiin kuuteen. Maaherrat menettivät toimivaltaa, mutta henkilöstöä ei irtisanottu. Merkittävä uudistus oli myös työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen. Uudistuksessa koottiin yhteen kolmen ministeriön alueelliset organisaatiot siten, että ministeriöt kuitenkin säilyttivät omien osastojensa ohjauksen. Keskusten kautta välitetään suuri osa alueelliseen kehitystyöhön suunnatuista varoista, joten maakuntien liittojen aluekehitysviranomaisen asema ei ole niin selkeä kuin voisi luulla. Keskuksat ovat moninkertaisia myös resursseiltaan maakuntien liittoihin verrattuna.¹¹³

Maakuntajakolaki (1159/1997) johti myös rakennuslain muuttamiseen. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) seutukaava määrätään laadittavaksi maakuntajakolaissa tarkoitettua maakuntaa varten. Maakuntien liittojen lakisäateistämisen tapahtui puolestaan aluekehityslakiin tehdyllä muutoksella, joka poisti lääninhallituksilta mahdollisuuden aluekehitysviranomaisena toimimiseen.¹¹⁴ Alueiden kehittämislain (602/2002) 4.2 §:n mukaan alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämissviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.

¹¹¹ Riepula 2003, 7.

¹¹² Talvitie 2000, 38.

¹¹³ Talvitie, 2000, 38–39.

¹¹⁴ Talvitie, 2000, 39.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) uudisti mm. seutukaavoitusta koskevat säännökset. Sen mukaan maakunnan suunnittelu on maakunnan liiton vastuulla. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakunnan suunnittelun ja alueidenkäyttötavoitteiden yhteys todetaan lakitasolla ensimmäistä kertaa kyseisen lain kautta.¹¹⁵

EU:n uusien aluepoliittisten ohjelmien kansallista hallinnointia koskeva laki (Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999) koskee myös maakuntien liittoja. Siinä uutuuksena on, että lain mukaan (17 §) jokaiseen maakuntaan perustetaan rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämistä varten maakunnan yhteistyöryhmä, joka koostuu maakunnan liiton ja sen jäsenkuntien lisäksi mm. valtion viranomaisten ja yrityselämän edustajista. Yhteistyöryhmän asettajana toimii maakunnan liitto, ja sen puheenjohtajan on oltava luottamushenkilö.¹¹⁶ Kainuun hallintokokeilulain 15 §:n mukaan Kainuussa maakunnan yhteistyöryhmänä toimii maakuntahallitus.

Vaikka lain mukaan maakunnan asema onkin vahvistunut, silti valtion ja erityisministeriöiden ote on Talvitien mukaan rahoituspäätöksissä voimakas. Tämä ilmenee mm. siinä, että valtio päättää EU-rahasta niissäkin tapauksissa, joissa kunnat rahoittavat koko kansallisen osuuden. Eduskunta onkin hyväksynyt tähän muutosta vaativan hallintovaliokunnan lausuman, mutta se ei ole johtanut vaadittuun aluekehityslain muutokseen.¹¹⁷

Nykyistä aluehallinnon tilaa voidaan kuitenkin luonnehtia sekavaksi. Maakuntien liitoilla on aluekehitysvastuu, mutta taloudelliset voimavarat alueiden kehittämiseen ovat pitkälti valtionhallinnon käsissä. Maakunnan yhteistyöryhmässä eri tahojen intressejä aluekehitysrahojen jakamisessa pyritään sitten sovittamaan yhteen. Kansanvaltaisen päätöksenteon ja yhden kokoavan toimijan puuttuminen hankaloittaa alueiden omaa tahtoa toteuttavan aluehallinnon toimivuutta. Toisaalta maakuntien liittojen vapaaehtoisten tehtävien tarkastelu luo perusteita sille käsitykselle, että maakunnat ovat jo nyt alueensa yhteisen tahdon muodostajia.¹¹⁸

Suomessa omaksuttua aluehallinnon kehitykseen vaikuttavaa ratkaisua, jossa vastuu

¹¹⁵ Talvitie, 2000, 40.

¹¹⁶ Talvitie, 2000, 41.

¹¹⁷ Talvitie, 2000, 41.

¹¹⁸ Haveri, 2003, 228.

aluekehittämisessä on sekä kuntia edustavilla maakuntien liitoilla että valtiovallalla, voidaan kutsua puolivaltiolliseksi aluekehittämiseksi. Alueiden kehittämiseen on myös pyritty saamaan mukaan alueella vaikuttavia yrittäjiä ja kansalaisjärjestöihin kuuluvia.¹¹⁹ Kainuun hallintokokeilussa puolivaltiollisesta aluekehittämisestä on siirrytty lähemmäs alueen omavastuista aluekehittämistä, sillä Kainuun hallintokokeilulain mukaan maakuntavaltuusto hallinnoi alueiden kehittämiseen liittyvää kansallista kehittämisrahoitusta (10 §) ja rakennerahastovaroja sekä vastaavaa kansallista rahoitusosuutta (11 §).

Riepula korostaa hyvin toimivan ja alueiden omaa tahtoa toteuttavan hallinnon merkitystä, joka kasvaa entisestään Euroopan Unionin toiminnan aluekeskeisyyden ja alueiden vallan lisääntymisen myötä.¹²⁰ Myös Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressi eli CLRAE on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomesta puuttuu Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen mukainen alueellinen itsehallinto. Silti maakuntien liittojen asemaa olisi CLRAE:n mielestä vahvistettava.¹²¹ Kainuun hallintokokeilu korjaa osaltaan näitä CLRAE:n huomaamia puutteita Suomen aluehallintojärjestelmässä.

Maakuntien liitot toimivat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Ne eivät toteuta varsinaista maakunnallista itsehallintoa, mutta ne eivät myöskään kuulu väliportaanhallintoon. Maakuntien liittojen toimivalta lakisääteisinä kuntayhtyminä perustuu niiden jäsenten eli kuntien toimivaltaan. Samoin kuin kuntien tehtävät, myös maakuntien liittojen tehtävät voidaan jakaa lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin tehtäviin.¹²² Maakunnat siis rakentuvat itsehallinnollisista kunnista, joten maakunnallista ja kunnallista itsehallintoa ei lähtökohtaisesti voida pitää vastakkaisina toisilleen. Maaliskuussa 1999 voimaan tulleen kuntalain muutoksen (15.1.1999/10) mukaan ”maakunnan liiton ylimmän päättävän elimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja” ja maakuntavaltuuston kokoonpanon tulee vastata maakunnan poliittisia voimasuhteita.

Erkki Mennolan mukaan maakunnan poliittisen päätöksenteon vapaus ilmenee muun muassa siitä, miten kansanvaltainen päätöksenteko on oikeudellisesti varmistettu, kuinka maakunnan toimiala ja toimivaltuudet määräytyvät, onko maakunnalla mahdollisuuksia määrätä omasta

¹¹⁹ Niemi-Iilahti ym. 2002, 35.

¹²⁰ Riepula 2003, 8-9; ks. myös Haveri 2003, 231.

¹²¹ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 66/1999 alueelliseksi demokratiaksi Suomessa, kohdat 8.2a ja 8.5b.

¹²² Haveri 2003, 227.

organisaatiostaan, ja kuinka laajaa on maakunnan oma säädösvalta. Maakunnan vapautta käytännön hallinnossa voidaan arvioida esimerkiksi maakunnan tehtävien merkittävyydellä. Maakunnan muodollisoikeudellinen asema ilmenee siitä, miten ja millaisissa säännöksissä maakuntien asemasta säädetään.¹²³

Mennola ehdottaa maakuntien kansanvallan kehittämistä kirjassaan *Idea maakunnasta*. Hän toteaa, että maakuntien järjestäytyminen yhteistyöhön on niiden oma asia, mutta ensiksi hanke pitäisi kirjata maan hallituksen tavoitteiden joukkoon.¹²⁴ Kainuun hallintokokeilu onkin lähtenyt liikkeelle silloisen pääministerin Paavo Lipposen ehdotuksesta. Mennola ehdottaa myös suoran demokratian laajentamista maakuntiin: ”Maakunnat voisivat olla juuri se paikka, jossa suomalaiset vähitellen oppisivat ottamaan myös itse suoraan kantaa asioihin ja kantamaan päätöksistään vastuun¹²⁵. Yhden Suomen maakunnan asemaa koskeva Kainuun hallintokokeilulaki saa erityishuomion seuraavassa luvussa.

123 Mennola 1990, 23.

124 Mennola 1999, 87.

125 Mennola 1999, 64.

3. Kainuun hallintokokeilu

3.1 Kokeilun taustat, tarkoitusperät ja tavoitteet

Kainuun maakunnassa vuoden 2005 alusta alkanut maakunnallisen itsehallinnon kokeilu on ensimmäinen lajissaan Manner-Suomen alueella. Kainuun hallintokokeilulain (343/2003) 3§:n mukaan maakunta toimii lain tarkoittamissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä. Tästä yhteisöstä on voimassa, mitä kuntalaissa (365/1995) tai muussa laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei Kainuun hallintokokeilulaissa toisin säädetä.



Kuvio 1: Kainuun kartta¹²⁶

Kainuun maakunta muodostuu kymmenestä kunnasta, jotka Vaalaa lukuun ottamatta ovat kaikki mukana hallintokokeilussa. Kainuussa on yhteensä 85 422 asukasta (väestötietojärjestelmä 30.9.2005). Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli Kainuussa huhtikuussa 2004 17,4 %, kun sama osuus koko maassa oli 10,4 %. Työttömyys jakaa Kainuun selvästi kahtia, eli alemman työttömyyden Kajaanin seutukuntaan ja korkeamman työttömyyden Kehys-Kainuun

¹²⁶ Airaksinen ym. 2005, s. 2.

seutukuntaan.¹²⁷ Kainuun väestö on ikärakenteeltaan maan keskiarvoa ikääntyneempää ja huoltosuhte on lähes kaikissa kunnissa huono. Väestön väheneminen on maan voimakkainta, perustuen sekä muuttoon että syntyneiden vähemmyyteen.¹²⁸

Kunnallisen itsehallinnon kannalta katsoen Kainuun malli on melko mullistava hallintokokeilu, sillä kuntien päätös- ja budjettivallasta yli puolet on kokeilun myötä siirtynyt maakuntatasolle. Maakunnan vastuulla on suuri osa kansalaisten perusoikeuksia turvaavista tehtävistä. Maakuntavaltuusto kuitenkin toteuttaa kansanvaltaisuuden periaatetta, sillä se on valittu suorilla ja välittömällä vaaleilla. Kunnallisen tason päättävältä perinteisissä kunnan toimialaan liittyvissä tehtävissä on silti kaventunut.

Aloitteen Kainuun hallintokokeilusta teki pääministeri Paavo Lipponen Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa 16.10.2001. Sen pohjalta Kajaanin kaupunki, Kainuun liitto ja Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus tekivät 28.2.2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Aiesopimuksessa kokeilun päätoimenpiteiksi määriteltiin maakunnallisen elinkeinopoliitiikan toteutus, kehittämisrahoituksen kokoaminen ja palvelutuotannon uudelleen järjestäminen. Sisäasiainministeriö asetti 21.3.2002 hankkeen valmistelemaan Kainuun hallintokokeilua. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitysmies Juhani Perttunen valmisteli hallintokokeilun sisällön. Perttusen mukaan hankkeen asettamisen taustalla ovat erityisesti Kainuun väestön vanheneminen, ikärakenteen muutos, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen.¹²⁹

Kuntatalous on heikentynyt Kainuussa huoltosuhteen vääristymisen, yritystoiminnan supistumisen ja työpaikkojen vähenemisen myötä. Kokeilua edeltävät hallinto- ja budjettirakenteet nähtiin liian pieninä tukemaan isojen ja vaikuttavien elinkeino- ja yrityselämän kehittämishankkeiden toteuttamista maakunnassa. Kainuu koettiin myös sopivankokoiseksi alueeksi uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeilua varten.¹³⁰

Kainuun alueellisten ongelmien lisäksi kokeilua taustoittavat suuremmat ja kansainväliset kehityssuunnat: globalisaatio ja sen vastavoima regionalismi, Euroopan integraatio, muuttoliike,

¹²⁷ Airaksinen ym. 2005, s. 3-4.

¹²⁸ Perttunen 2002, 6.

¹²⁹ Perttunen 2002, 2.

¹³⁰ Perttunen 2002, 2.

väestön ikääntyminen, työpaikkojen siirtyminen ja hyvinvointivaltion ylläpitämisen ongelmat.¹³¹ Edellä mainituista syistä johtuvat julkisen sektorin uudistuspaineet koettelevat hyvinvointivaltioita ympäri maailmaa. Globalistuvassa maailmassa kansallisvaltioiden rooli pienenee ja alueiden merkitys kasvaa. Kunnat koetaan liian heikoiksi ja pieniksi toimimaan markkinavoimien ohjaaman globalisaation inhimillisenä vastavoimana, ja kansallisvaltioita taas pidetään liian etäisinä siihen. Alueelliset toimijat sen sijaan on nähty mahdollisuutena ja ratkaisuna tähän ongelmaan.¹³²

Talvitien mukaan niin kunnissa kuin maakunnissakin elinkeinopolitiikka on keskeinen kunnan tulevaisuuden varmistaja. Kunta ja maakunta voivat toimillaan vaikuttaa yritystoiminnan toimintaedellytysten ylläpitämiseen ja luomiseen muuttuvassa maailmassa. Alueen kilpailukyky on ratkaiseva kuntien ja maakuntien kohtalon kannalta, ja samoin kuin yritystoiminnassa, myös kuntien valttina elinkeinotoiminnassa voisi olla erikoistuminen. Kiivastahtinen muutos yhteiskunnassa johtaa siihen, että kuntien ja maakuntien tulee laatia suunnitelmat kehityksen vauhdissa pysymiseksi.¹³³

Kainuun hallintokokeilu vastaa osaltaan edellisessä kappaleessa kuvattuun haasteeseen. Peruspalveluiden turvaaminen Kainuun asukkaille ja maakunnan päätösvallan kasvattaminen alueen elinkeinoelämän kehittämisessä pyrkivät vahvistamaan Kainuun kilpailukykyä. Lisäksi maakunnan asukkaiden palvelujen tasavertainen turvaaminen on keskeinen motiivi Kainuun kokeilulle. Kuntakohtaisen järjestämisen tiellä palveluiden kehitystä olisi ollut vaikea hallita. Palvelut olisivat voineet keskittyä nopeasti Kajaaniin.¹³⁴

Kainuun sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelujen tuottaminen kunnittain on aiheuttanut eriarvoisuutta kuntien välille. Monilla kunnilla on ennen hallintokokeilua ollut vaikeuksia tuottaa palveluita tyydyttävästi. Toimintojen kehittämiseen arveltiin vapautuvan enemmän resursseja, kun peruspalveluja kokoamalla saataisiin tehokkuutta niiden järjestämiseen. Kainuuta on vaivannut pula erityisosaajista, kuten lääkäreistä, ja se on johtanut kuntien keskinäiseen kilpailuun työvoimasta. Myös sosiaalipalveluissa erityisryhmien palvelut ovat olleet uhanalaisia pienissä yksiköissä, sillä niissä ei palveluiden kysyntää ole useinkaan ollut riittävästi.

¹³¹ ks. Jäntti 2005, s. 10-11.

¹³² Talvitie 2000, 79.

¹³³ Talvitie 2000, 76-78.

¹³⁴ Leskinen 2005, 2.

Erityispalvelujen tarjoaminen taas perustuu henkilöstön asiantuntemukseen, joka voi kehittyä vain riittävän kysynnän myötä. Toinen sosiaalipalvelujen ongelmallinen kokonaisuus muodostuu vanhusten tarvitsemista palveluista.¹³⁵

Hallintokokeilulain valmistelun yhteydessä arvioitiin erityisesti lukiokoulutuksen järjestelyjen joutuvan lähitulevaisuudessa muutoksiin oppilasmäärien vähentyessä ja koulutukseen kohdistuvien vaatimusten kasvaessa. Lukioiden ja muiden kuntayhtymän oppilaitoksien kehittämisedellytyksien arvioitiin paranevan, kun ne ovat yhden järjestäjän vastuulla.¹³⁶ Hallintokokeilulla tavoitellaan resurssisäästöjä, synergiaetuja ja hyötyjen tasaisempaa jakautumista koko maakunnan alueelle myös muiden palvelujen osalta.

Hallintokokeilun tavoitteeksi asetettiin edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle. Juhani Perttusen selvityksen mukaan tätä tavoitetta tullaan kokeilun aikana lähestymään mm. laaja-alaisilla kehittämishankkeilla, tehostamalla julkista päätöksentekoa ja lisäämällä kuntien ja maakunnan muiden toimijoiden yhteistyötä. Maakunnan menestymisen kannalta tärkeänä pidetään myös sitä, että Kainuun omille toimielimille annetaan ratkaiseva päätösvalta maakunnan julkisessa kehittämisessä ja rahoituksessa.¹³⁷

Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta on lueteltu lakiehdotuksen tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi. Lakiehdotuksen yksi päätavoite on maakunnan kehittämiseen ja tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavan päätöksenteon siirtäminen keskushallinnosta maakuntatasolle. Toinen päätavoite on kunnallisten peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoaminen maakuntatasolla. Muita päätavoitteita ovat muun maakuntatason päätöksenteon kokoaminen yhteen päätöksentekuelimeen ja maakunnallisen itsehallinnon kokeileminen.¹³⁸

Hallintokokeilun tavoitteena mainitaan myös tunnistettavan ja kiistattoman Kainuun maakunnan tahdon muodostumisen mahdollistaminen, joka osaltaan tehostaisi maakunnan edunvalvontaa. Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisen on tarkoitus turvata palvelujen laatu ja saatavuus Kainuussa. Tarkoitus on lisäksi turvata eri kunnissa asuvien

¹³⁵ Perttunen 2002, 34.

¹³⁶ HE 198/2002 vp, s.33.

¹³⁷ Perttunen 2002, 2.

¹³⁸ HE 198/2002 vp, s.11.

kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet julkisten peruspalveluiden saantiin. Palvelujen laadun ja saatavuuden edellytyksenä hallituksen esityksessä mainitaan tuottavuuden nousu nykyisestä, sillä resursseja palveluihin ei juurikaan voida lisätä.¹³⁹

Kansalaisen näkökulmasta sosiaali- ja terveystalouden turvaaminen tarkoittaa erityisesti niin sanottujen lähipalveluiden, esimerkiksi kotipalvelun ja lääkärin vastaanottoiminnan, turvaamista jokaisessa kunnassa. Kokeilun myötä kansalaisen valinnanvapautta lisätään siten, että jokaisella on mahdollisuus valita hoitopaikkansa kuntarajoista riippumatta.¹⁴⁰

3.2 Kainuun hallintokokeilulain sisältö

Kainuun hallintokokeilulaki on tullut voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2003. Laki on voimassa vuoden 2012 loppuun asti. Maakunnalle kuuluvien peruspalvelutehtävien edellyttämä kuntien henkilöstö siirretään kokeilun ajaksi näitä palveluita järjestävien kuntayhtymien palvelukseen. Henkilöstön edut ja oikeudet eivät siirron yhteydessä muutu.¹⁴¹ Seuraavassa esittelen Kainuun hallintokokeilulain sisältöä pääpiirteissään tutkimusongelmani näkökulmasta, eli keskityn olennaisiin lain kohtiin kunnan toimialan ja kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kainuun hallintokokeilulain (343/2003) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen.

Hallituksen esityksessä pykälän merkitystä selvennetään siten, että hallintokokeilun tarkoituksena on hankkia tietoa kolmesta eri asiakokonaisuudesta. Kokeilu kohdistuu ensinnäkin maakunnan kattavan kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän toimivuuteen. Toiseksi pyritään hankkimaan tietoa siitä, onko mahdollista järjestää perinteisesti kunnille kuuluvia palveluja laadukkaammin ja tehokkaammin maakunnan kattavassa kokonaisuudessa. Kolmanneksi kokeilu

¹³⁹ HE 198/2002 vp, s.12.

¹⁴⁰ Leskinen 2005, 2.

¹⁴¹ HE 198/2002 vp, s.1.

kohdistuu työnjakoon hallinnon eri päätöksentekotasojen kesken: maakunnan ja kuntien väliseen työnjakoon sekä maakunnan ja valtion alue- ja keskushallinnon väliseen työnjakoon.¹⁴²

Työnjaon kysymykset eri hallinnon tasojen kesken ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä. Maakunnan ja kuntien välistä työnjakoa tarkastellessa pitää ottaa huomioon Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimus siitä, että kuntien tulisi voida omalla vastuullaan hoitaa keskeistä osaa paikallisista tehtävistä. Kuntien itsehallintoa ja siihen kiinteästi kuuluvaa toimialaa ei voida mitätöidä maakunnan itsehallinnon vahvistamisella. Myös EU:n subsidiariteettiperiaate asettaa tietyt reunaehdot myös valtion sisäisen hallinnon järjestämiselle niin valtion, maakunnan kuin kunnankin välillä: julkisista tehtävistä tulee huolehtia ensisijaisesti kansalaisia lähimpänä olevan hallinnon tason¹⁴³.

Lakia Kainuun hallintokokeilusta sovelletaan 2§:n mukaan Kainuun maakunnassa hallintokokeiluun kokeilualueen eli Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella.

Kainuun hallintokokeilulain 5 §:ssä säädetään maakuntaan kuuluvista kuntayhtymistä. Maakuntaan kuuluvat 5 §:n mukaan sen tehtävien hoitamista varten Kainuun liitto, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Kainuun koulutus kuntayhtymä. 5 §:ään tehdyn lisäyksen (2.4.2004/219) mukaan Kainuun hallintokokeiluun kuuluvat kunnat voivat sopia, että vain yksi kuntayhtymä hoitaa maakunnan tehtävät. Näin myös käytännössä toimitaan.

Hallituksen esityksessä todetaan 5.1 §:n kohdalla, että maakunnassa olisi kolme maakunnan tehtävien hoidosta käytännössä vastaavaa kuntayhtymää, joihin kokeilulain 21 §:n 1 momentin ja 22 §:n 1 momentin mukaan hallintokokeiluun kuuluvien kuntien tulisi kuulua. Kainuun liitto sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä huolehtisivat nykyisistä tehtävistään myös Vaalan kunnan alueella niiltä osin, kuin kunta on niiden jäsen. Pykälässä säädettyihin kuntayhtymiin sovellettaisiin kokeilulaissa säädettävien poikkeuksin kuntalain säännöksiä kuntayhtymistä.¹⁴⁴

¹⁴² HE 198/2002 vp, s.21.

¹⁴³ Harjula-Prättälä 2004, 70.

¹⁴⁴ HE 198/2002 vp, s.22.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta huolehtii pääosasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtäviä ja vastaa maakunnan suunnittelun ja alueiden kehittämisen lisäksi maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta.¹⁴⁵ Maakunnan tehtävistä säädetään hallintokokeilulain 4 §:ssä. Maakunnan tehtäviä käsitellen tarkemmin seuraavassa luvussa 3.3, sillä ne ovat oleellisia Kainuun kuntien toimialan kartoittamisen kannalta. Pykälän 4 lisäksi käsitellen seuraavassa luvussa myös kokeilulain neljännen luvun säännöksiä pakollisista kuntayhtymistä, sillä niissä käsitellään maakunnalle siirtyviä tehtäviä yksityiskohtaisesti erityislakien valossa.

Maakunta päättää myös maakunnan kannalta merkittävän kansallisen kehittämisrahoituksen sekä Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön ja maakunnallisten kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin. Mainittujen voimavarojen suuntaamisesta ennen hallintokokeilua päättäneet valtion keskushallintoviranomaiset huolehtivat hallintokokeilulain mukaan määrärahojen irrottamisesta maakunnan päätösten mukaisesti. Kainuun kehittämisen kannalta merkittävä kansallinen rahoitus vuodelle 2005 kootaan valtion talousarviossa ensimmäistä kertaa yhdelle momentille.¹⁴⁶ Tästä kansallisesta kehittämisrahoituksesta säädetään hallintokokeilulain 6 §:ssä. Sen mukaan valtion talousarvioon otetaan sisäasiainministeriön pääluokkaan määräraha kokeilualueen kehittämistä varten.

Maakunnalle peruspalveluihin tuleva rahoitus ja kansallinen kehittämisrahoitus muodostavat maakunnan näkökulmasta hallinnonaloista riippumattoman yleiskatteellisen kokonaisuuden, jonka käytöstä maakunnan eri tarkoituksiin päättää maakunta. Myös rakennerahastovarot ja niiden vastinrahoitus ositetaan Kainuun maakunnalle rahastokohtaisina kokonaisuuksina ilman hallinnonalakohtaista jakoa.¹⁴⁷

Hallintovaliokunnan mietinnön 24/2002 mukaan Kainuun hallintokokeilulaissa ei kuitenkaan siirretä valtion varsinaisia tehtäviä maakunnan hoidettavaksi, vaikka maakuntavaltuusto tekeekin valtion virastojen rahoitukseen ja ohjaukseen liittyviä päätöksiä. Hallintokokeilu ei vaikuta viranomaisten ja kansalaisten väliseen suhteeseen niiltä osin, että toiminnasta vastaavat

¹⁴⁵ HE 198/2002 vp, s.1.

¹⁴⁶ HE 198/2002 vp, s.1.

¹⁴⁷ HE 198/2002 vp, s.1.

viranomaiset toimivat määrärahoja käyttäessään aineellisen lainsäädännön säännöksiä noudattaen.¹⁴⁸

Tutkimusongelmani kannalta keskeisiä pykälää hallintokokeilulain toisessa luvussa, joka koskee maakuntavaltuustoa, ovat 8 § maakuntavaltuustosta ja 9 § maakuntavaltuuston yleisistä tehtävistä.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 215/2005 vp) ehdottaa lain 8 §:ään muutoksia. Nyt voimassa olevan kokeilulain 8.2 §:n alun mukaan maakuntavaltuustossa on 39 jäsentä. Ehdotuksen mukaan¹⁴⁹ kokeilulain 8.2 §:n alku kuuluisi seuraavasti: ”Maakuntavaltuustoon valittavien valtuutettujen lukumäärä määräytyy kuntalain (365/1995) 10 §:n mukaisesti kokeilualan yhteenlasketun asukasluvun mukaan.” Kuntalain 10 §:n mukaan 60 001 – 120 000 asukkaan kunnassa valtuutettuja on 59. Kainuun kokeilualueella on tällä hetkellä noin 84 000 asukasta¹⁵⁰.

Tällä hetkellä voimassa olevan kokeilulain 8.3 §:n mukaan Vaalan kunta nimeää maakuntavaltuustoon kaksi edustajaa, jotka ovat valtuuston jäseninä sen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita, rakennerahastovaroja ja niiden vastinrahoitusta koskevia asioita sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetusta laissa (519/1977) säädettyjä asioita. Hallituksen esityksen (215/2005 vp) mukaan Vaala ei enää ole jäsen Kainuun erityishuoltopiirissä, joten sen edustajien ei tule voida osallistua erityishuoltoa koskevien asioiden käsittelyyn Kainuun maakuntavaltuustossa. Kokeilulain 8.3 §:stä siis ehdotetaan poistettavaksi kohta kehitysvammaisten erityishuollosta.

Maakuntavaltuuston yleisistä tehtävistä säädetään kokeilulain 9 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ”maakuntavaltuusto johtaa ja sovittaa yhteen 5 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien toimintaa, päättää niiden toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä toimii kuntalain 81 §:n tarkoittamana kuntayhtymien ylimpänä päättävänä toimielimenä”. Pykälän 2 momentissa todetaan, että ”maakuntavaltuusto päättää maakunnan ja maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallintosäännöstä ja muista johtosäännöistä, vuotuisesta talousarviosta sekä rahoituksen jakamisesta maakunnan eri toimintoihin”. Pykälän 3 momentin mukaan ”maakuntavaltuuston

¹⁴⁸ HaVM 24/2002 vp, s. 3.

¹⁴⁹ HE 215/2005 vp, s. 15

¹⁵⁰ HE 215/2005 vp, s.8.

tulee huolehtia, että kuntayhtymien järjestämät palvelut ovat riittävästi jokaisen saatavilla niiden koko toimialueella”.

Hallituksen esityksessä todetaan lain 9.3 §:stä, että palveluiden saatavuutta on tarpeen korostaa lainsäädännössä, jotta keskitetty päätöksenteko maakunnan laajuisella alueella ei johtaisi palvelujen heikkenemiseen maakunnan asukkaiden näkökulmasta. Maakunnan tulee, samalla tavoin kuin kuntien, kohdella asukkaitaan yhdenvertaisin perustein asuinpaikasta riippumatta.¹⁵¹

Maakunnan toimielimistä säädetään lain 13 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen ja pykälän 2 momentin mukaan valtuusto valitsee myös kuntalain 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan. Edelleen 13 §:n 3 momentin mukaan valtuusto voi johtosäännössä määrätä maakuntaan myös muita kuntalaissa tai muussa lainsäädännössä tarkoitettuja toimielimiä.

Maakuntahallituksen tehtävänä on lain 15 §:n mukaan valmistella valtuuston päätökset, valvoa päätösten laillisuutta, panna päätökset täytäntöön, toimia maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallituksena ja toimia rakennerahastolain 17 §:ssä ja alueiden kehittämislain 12 §:ssä tarkoitettuna maakunnan yhteistyöryhmänä. Lisäksi maakuntahallituksen tulee valvoa maakunnan etua, edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Hallintokokeilulain 19.1 §:n mukaan Kainuun maakunnassa on maakuntajohtaja, jonka maakuntavaltuusto valitsee valtuuston toimikaudeksi. Maakuntajohtajan valitsee maakuntavaltuusto samoin kuin kunnanjohtajan valitsee kuntalain 24.1 §:n mukaan kunnanvaltuusto. Kuntien vaikutusvalta maakuntajohtajan valintaan on toistaiseksi voimassa olevan hallintokokeilulain mukaan turvattu maakuntavaltuuston kuntakiintiöllä (32.2. §). Maakuntajohtajan asemasta ja tehtävistä säädetään lain 20 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan maakuntajohtaja on päätoimisessa virkasuhteessa Kainuun liittoon. Maakuntajohtaja toimii Kainuun liiton johtajana ja maakuntahallituksen puheenjohtajana sen kaikissa kokoonpanoissa.

Hallintokokeilulain 5. luvun maakuntavaaleja koskevista säännöksistä osaa on muutettu lain voimaantulon jälkeen (2.4.2004/219), ja parhaillaan ollaan suunnittelemassa uusia muutoksia mm. ennakkoonestysoikeuteen (29§), maakuntavaltuuston paikkojen jakoon kuntien kesken (32

¹⁵¹ HE 198/2002 vp, s.24-25.

§) ja vaalien tuloksen laskentaan kunnissa (33 §). Muutosehdotukset on koottu hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 215/2005 vp).

Kokeilulain 24 § koskee maakuntavaaleja, valtuutettuja ja varavaltuutettuja. (2.4.2004/219). Hallituksen esityksen (215/2005 vp) mukaan pykälän uudeksi otsikoksi tulisi pelkästään maakuntavaalit. 24.1 §:n mukaan Kainuun maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina kunnallisvaalien yhteydessä siten, että kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. (2.4.2004/219). 24.1 § säilyisi hallituksen esityksen ehdotusten mukaan muuttumattomana, mutta muilta osin luovuttaisiin pykälässä olleista säännöksistä valtuutettujen paikkojen jakamisesta kunnittain sekä varavaltuutettuja ja ehdokaslistoja koskevasta sääntelystä.

Pykälän uudessa 2 momentissa säädettäisiin kokeilualueen olevan yksi vaalipiiri maakuntavaaleissa. Koko vaalijärjestelmän muuttamisen ydin sisältyy tähän muutokseen. Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin kuntalain, vaalilain (714/1998) ja ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000) kunnallisvaaleja koskevien säännösten soveltamisesta maakuntavaaleihin. Tässä tarkoituksena on, että maakuntavaaleissa noudatettaisiin mahdollisimman laajasti kunnallisvaaleja koskevia säännöksiä.¹⁵²

Lain 25 §:ssä säädetään äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Hallituksen esityksessä todetaan 25 §:stä, että äänioikeus maakuntavaalissa määräytyisi samojen perusteiden mukaan kuin äänioikeus kunnallisvaaleissa, josta säädetään kuntalain 26 §:n 1 momentissa.¹⁵³ Hallituksen esityksessä kokeilulain muuttamisesta ehdotetaan, että äänioikeutta maakuntavaaleissa koskevaan säännökseen otettaisiin viittaus äänioikeuteen kunnallisvaaleissa, joka parantaisi pykälän ymmärrettävyyttä. Lisäksi pykälään lisättäisiin toinen momentti yhteisestä äänioikeusrekisteristä kunnallis- ja maakuntavaaleissa.¹⁵⁴

Yleistä vaalikelpoisuutta koskeva kokeilulain 26 § on pääosin sisällöltään sama kuin kuntalain 33 § yleisestä vaalikelpoisuudesta kunnan luottamustoimeen. Hallituksen esityksessä kokeilulain 26 § ehdotetaan kumottavaksi, koska yleinen vaalikelpoisuus määräytyisi vaalilainsäädännön

¹⁵² HE 215/2005 vp, s.8.

¹⁵³ HE 198/2002 vp, s. 35.

¹⁵⁴ HE 215/2005 vp, s.9.

perusteella samalla tapaa kuin kunnallisvaaleissa. Vaalikelpoisuuden rajoituksia maakuntavaaleissa koskeva kokeilulain 27 § jäisi voimaan muuttumattomana.¹⁵⁵

Kokeilulain 29 §:ssä säädetään ennakkoäänestysoikeudesta. 29.1 §:n mukaan ”jokainen äänioikeutettu saa äänestää ennakolta maakuntavaaleissa kokeilualueella kunnassa olevassa ennakkoäänestyspaikassa.” Hallituksen esityksessä todetaan, että 29 § on muuten vaalilain 46 §:n kanssa yhdenmukainen, mutta ennakkoon äänestäminen ei olisi mahdollista muualla kuin kokeilualueella sijaitsevissa ennakkoäänestyspaikoissa. Tähän ehdotukseen on päädytty järjestelyjen helpottamisen vuoksi.¹⁵⁶

Hallituksen esityksessä kokeilulain muuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntavaaleissa voisi äänestää ennakkoon kaikissa Suomen alueella olevissa ennakkoäänestyspaikoissa. Säännös merkitsisi kuitenkin edelleen rajoitusta vaalilainsäädännön ennakkoäänestysoikeuteen, sillä äänestää ei voisi ulkomailla sijaitsevissa äänestyspaikoissa.¹⁵⁷

Hallituksen esityksessä todetaan 29 §:n muuttamisen yhteiskunnallisista vaikutuksista seuraavaa: ”Ennakkoäänestysmahdollisuuden laajentaminen kokeilualan ennakkoäänestyspaikoista koko maan alueelle lisäisi asukkaiden mahdollisuuksia osallistua vaaleihin, mihin heillä on perustuslain 14 §:n takaama oikeus. Ennakkoäänestysmahdollisuuden rajaaminen kokeilualueelle on vaikeuttanut äänestämistä niille, jotka oleskelevat opiskelun tai työn takia kokeilualan ulkopuolella.”¹⁵⁸ Asukkaiden osallistumismahdollisuudet ovat kunnallisen itsehallinnon toinen ulottuvuus. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Kokeilulain 30 §:ssä säädetään ehdokasasettelusta. Pykälän ensimmäisessä momentissa ilmaistaan, että ehdokasasettelussa ja ehdokashakemuksessa noudatetaan soveltuvin osin vaalilain 146–156 §:ää. Kokeilulain 30.4 § kuuluu seuraavasti: ”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.” Uudessa

¹⁵⁵ HE 215/2005 vp, s.9.

¹⁵⁶ HE 198/2002 vp, s.37.

¹⁵⁷ HE 215/2005 vp, s.9.

¹⁵⁸ HE 215/2005 vp, s.6.

hallituksen esityksessä pykälä 30 ehdotetaan muutettavaksi kokonaan. Kuntakohtaisesta ehdokasasettelusta johtuvat vaaliliitto- ja yhteislistasäännökset käyvät hallituksen esityksen mukaan tarpeettomiksi, kun kuntakohtaisesta ehdokasasettelusta ja valtuutettujen valinnasta luovutaan. Lisäksi kunnallisvaaleja koskevien säännösten soveltaminen tekee tarpeettomaksi erillisen ehdokkaiden määrää koskevan säännöksen. Jokaiselle listalle voitaisiin täten asettaa ehdokkaita puolitoistakertainen määrä maakuntavaltuutettujen määrään nähden.¹⁵⁹

Hallintokokeilulain 32 § koskee maakuntavaltuutettujen paikkojen jakoa kuntien kesken. Periaatteet ovat samat kuin kansanedustajien paikkojen jaossa vaalipiirien kesken. 32.1 §:ssä säädetään, että ”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 osoittamaa kokonaislukua vastaava määrä maakuntavaltuutettuja.”

32.2 § kuuluu seuraavasti: ”Jokaiseen kuntaan tulee kuitenkin vähintään yksi maakuntavaltuustopaikka.” Hallituksen esityksessä todetaan tästä, että erityisesti kuntien rooli palvelujen rahoittajana edellyttää kuntakiintiötä maakuntavaltuustossa¹⁶⁰. Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilulain muuttamisesta ehdotetaan kuitenkin kuntakohtaisesta valtuustopaikkojen täyttämisestä luopumista, ja samalla maakuntavaltuutettujen määrän nostamista 39:stä 59:ään. Lisäksi säännöksessä ehdotetaan kuntien ja maakunnan välisen rahoituksen perusteista säätämistä siten, että rahoitus tulisi perussopimuksessa määritellä kaikille kunnille samansuuruisena osuutena kunnan perussopimuksessa määritellyistä tuloista tai summana asukasta kohden. Säännös ei asiallisesti muuttaisi nykytilaa, mutta se olisi merkittävä arvioitaessa peruskuntien ja maakuntahallinnon suhdetta itsehallinnon kannalta.¹⁶¹

Kokeilulain 35 §:ssä säädetään valtuutettujen paikkojen täyttämisestä kunnittain. Hallituksen esityksessä todetaan, että valtuustopaikat on täytettävä kunnittain sen vuoksi, että maakuntavaltuuston valinnassa on turvattava vähintään yhden valtuutetun valinta jokaisesta kokeilualueen kunnasta. Hallituksen esityksessä selvennetään 35 §:ää lisää mm. seuraavalla tavalla: ”Pykälän mukaan puolueet ja yhteislistat saavat kussakin kunnassa paikkoja sen mukaan,

¹⁵⁹ HE 215/2005 vp, s. 9.

¹⁶⁰ HE 198/2002 vp, s. 38.

¹⁶¹ HE 215/2005 vp, s. 5.

millaisen osuuden kunkin kunnan äänistä ne ovat saaneet. Saman listan ehdokkaiden keskinäinen järjestys määräytyisi heidän saamiensa äänimäärien mukaan. Jos puolue tai maakuntayhteislista on saanut maakunnassa vain yhden valtuutetun, täytetään se siinä kunnassa, jossa puolue tai maakuntayhteislista on saanut eniten ääniä.”¹⁶²

Kokeilulain 36 §:ssä säädetään valtuutetun paikan siirtymisestä puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että vaalissa on yhdistetty suhteellisuus ja eri kunnista tulevien valtuutettujen paikkojen jako väkilukujen suhteessa. Tämän vuoksi maakuntavaalin tuloksen laskenta on melko monimutkaista.¹⁶³

Hallituksen esitys hallintokokeilulain muuttamisesta ehdottaa kumottavaksi kokeilulain pykälää 31–37. 32 § ehdotetaan kumottavaksi sillä perusteella, että se käy tarpeettomaksi, kun luovutaan kuntakohtaisesta valtuutettujen valinnasta maakuntavaaleissa. Myös pykälät 33–37 ehdotetaan kumottavaksi samoin perustein.¹⁶⁴ Esimerkiksi maakuntavaltuuston kuntakiintiöpaikoista (32.2 §) luopuminen vaikuttaisi heikentävän kuntien vaikutusmahdollisuuksia maakunnan päätöksenteossa. Hallituksen esityksessä 215/2005 kuntakohtaisista kiintiöistä luopumista perustellaan muun muassa sillä, että järjestelmä monimutkaisuudessaan vaikeuttaa kansalaisten osallistumista hallintoon, eikä se myöskään tyydyttävästi takaa pienten kuntien edustusta maakuntavaltuustossa¹⁶⁵.

Kokeilulain 41 §:ssä säädetään kuntalain soveltamisesta Kainuun maakunnan hallintoon. Hallituksen esityksen mukaan maakunnan hallintoon sovellettaisiin tässä laissa säädetyn lisäksi kuntalain säännöksiä kuntayhtymästä. Kuntalain soveltamisesta kuntayhtymiin säädetään kuntalain 86 §:ssä. Valtaosaa kuntalain säännöksistä sovelletaan kuntayhtymiin ja siten myös Kainuun maakunnan hallintoon. Maakuntavaltuustoon ei kuitenkaan sovelleta kuntalain 81, 82 ja 86 a §:ää.¹⁶⁶

Kokeilulakia koskevat muutosehdotukset ulottuvat myös 41 §:ään. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että alijäämän kattamisen suunnitteluvollisuutta koskeva kuntalain säännös koskisi Kainuun maakuntahallintoa. Maakuntahallinnon talousarvio ja – suunnitelma

¹⁶² HE 198/2002 vp, s. 39.

¹⁶³ HE 198/2002 vp, s.39.

¹⁶⁴ HE 215/2005 vp, s. 9-10.

¹⁶⁵ HE 215/2005 vp, s. 3.

¹⁶⁶ HE 198/2002 vp, s. 41.

tulisi laatia niin, että niihin sisällytetään toimenpiteet, joilla kertynyt tai talousarviona kertyvä alijäämä katetaan suunnittelukaudella. Säännös ei vapauta kokeilualueen kuntia maakunnan toimintojen kuntalain 83 §:n mukaisesta rahoitusvastuusta.¹⁶⁷

3.3 Kainuun hallintokokeilulain säätelemät maakunnan tehtävät

Kainuun hallintokokeilulain 4.1 §:n mukaan maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan hallintokokeilulain mukaan. Maakunnan suunnittelu ja alueiden kehittäminen ovat muuallakin Suomessa maakuntien liittojen tehtäviä alueiden kehittämislain(602/2002) ja maankäyttö- ja rakennuslain(132/1999) mukaan. Terveydenhuolto, sosiaalihuolto ja koulutus kuuluvat perinteisesti kuntien tehtäväkenttään.

Hallintokokeilulain 4.2 §:n 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.

Hallituksen esityksessä selvennetään 4.2 §:n tarkoitusta siten, että voimavaroja kokoamalla luodaan edellytyksiä maakunnan kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle elinkeinopolitiikalle. Kainuun hallintokokeilualueen ulkopuolella voimassa oleva lainsäädännön mukaan elinkeinopolitiikka ei kuulu kunnan lakisääteisiin tehtäviin, mutta kunnat voivat kuitenkin itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen siihen kuuluvia tehtäviä. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus ei kaventaisi kunnille kuuluvaa yleistä toimivaltaa hoitaa elinkeinopoliittisia tehtäviä alueellaan.¹⁶⁸

Maakunnan tehtävistä säädetään tarkemmin hallintokokeilulain neljännessä luvussa, jossa säädetään maakunnan pakollisista kuntayhtymistä. Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta todetaan, että maakunnan vastuulla olevista peruspalveluista on välttämätöntä säätää tarkasti lain 4 luvussa, koska voimassa olevan lainsäädännön mukaan peruspalvelut ovat

¹⁶⁷ HE 215/2005 vp, s. 10.

¹⁶⁸ HE 198/2002 vp, s.22.

kuntien vastuulla. Tältä osin ehdotettu laki olisi erityislaki suhteessa näitä palveluita koskevaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen lainsäädäntöön. Maakunnalle tulee myös turvata riittävät taloudelliset voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.¹⁶⁹

Hallintokokeilulain 21 §:ssä säädetään Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymästä. 21.2 §:ssä säädetään kuntayhtymän tehtävistä maakunnassa. Nämä tehtävät on säädetty kunnalle tai kuntayhtymälle erityislaeissa, jotka luetellaan 21.2 ja 21.3 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan kuntayhtymä hoitaisi kaikki pykälän 2 momentissa mainituissa laeissa kunnille ja kuntayhtymille säädetyt tehtävät. Pykälän 3 momentissa mainituissa laeissa kunnille säädetyistä tehtävistä kuntayhtymä vastaisi vain mainituissa momenteissa säädetyin osin.

Kokeilulain 21.2 §:n mukaan kuntayhtymä huolehtii maakunnassa tehtävistä, jotka on säädetty kunnalle tai kuntayhtymälle:

- 1) kansanterveyslaissa (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989);
- 3) mielenterveyslaissa (1116/1990);
- 4) tartuntatautilaissa (583/1986);
- 5) terveydensuojelulaissa (763/1994);
- 6) lastensuojelulaissa (683/1983);
- 7) päihdehuoltolaissa (41/1986);
- 8) toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetussa laissa (693/1976);
- 9) elintarvikelaissa (361/1995);
- 10) eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetussa laissa (1195/1996);
- 11) kemikaalilaissa (744/1989);

¹⁶⁹ HE 198/2002 vp, s.22.

12) tuoteturvallisuuslaissa (914/1986);

13) eläinlääkintähuoltolaissa (685/1990); sekä

14) eläinsuojelulaissa (247/1996).

Ennen hallintokokeilua jokainen kunta ja kuntayhtymä vastasivat osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollosta. Kokeilulain 21 §:n mukaan maakunnan vastuu kattaisi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kokonaisuudessaan sekä pääosan ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvista tehtävistä. Sosiaalihuollossa maakunnan vastuu kattaisi osan kehitysvammaisten erityishuollon tehtävistä, päihdehuollon, lastensuojelutehtävät, lastenvalvojan tehtävät ja kasvatusta- ja perheneuvolatoiminnan kokonaisuudessaan sekä vanhusten laitoshuollon. Lasten päivähoito olisi ainoa kokonaan kokeilun ulkopuolelle jäävä sosiaalihuollon tehtävä.¹⁷⁰

Kokeilulain 21.4 §:n mukaan kokeilun alueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä. Hallituksen esityksessä tämän momentin tarkoituksesta todetaan, että se mahdollistaa kokeilun alueen kunnille muidenkin tehtävien liittämisen perustettuun kuntayhtymään, jos yhteistyö mahdollisesti laajentuu. Näistä tehtävistä kunnat sopisivat kuntayhtymän perussopimuksessa.¹⁷¹

Opetustoimessa maakunta toimii lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjänä. Kokeilulain 22 § säätelee Kainuun koulutuskuntayhtymää. 22 §:n 2 momentin alku kuuluu seuraavasti: ”Kuntayhtymä toimii 2 §:ssä mainittujen kuntien sijasta lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä. Lisäksi kuntayhtymä toimii ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä silloin, kun ammatillista koulutusta järjestänyt kunta on järjestänyt myös ammatillista aikuiskoulutusta.”

Kokeilulain 22.3 §:n mukaan kokeilun alueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita kuin 2 momentissa säädettyjä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä. Kainuun maakunnan perussopimuksessa asiaa määritellään niin, että Kainuun koulutus -toimiala voi tuottaa

¹⁷⁰ HE 198/2002 vp, s.32.

¹⁷¹ HE 198/2002 vp, s.33.

koulutuspalveluita koulutuksen järjestämisluvan mukaan koulutuksen järjestäjänä myös muiden kuin maakunnan jäsenkuntien alueella. Toimiala voi tuottaa muitakin toimialaansa läheisesti liittyviä koulutuspalveluita maakunnan jäsenkunnille.¹⁷²

Hallintokokeilulain 23 §:ssä säädetään peruspalveluiden rahoituksesta. 23.1 § kuuluu seuraavasti: ”Kainuun kunnat rahoittavat Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän järjestämiä 21 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjä palveluita siten kuin kunnat siitä kuntayhtymän perussopimuksessa sopivat. Perussopimuksen mukainen rahoitus palveluihin maksetaan maakunnalle.”

Hallituksen esityksessä kokeilulain muuttamiseksi ehdotetaan 23 §:n ensimmäiseen momenttiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnilta maakuntahallinnolle tuleva rahoitus tulisi perussopimuksessa määritellä kaikille kunnille samansuuruisena osuutena kunnan perussopimuksessa määritellyistä tuloista tai summana asukasta kohden. Rahoitusjärjestelmää koskevan sääntelyn nostaminen lain tasolle olisi hyvin merkittävää kuntien itsehallinnon turvaamiselle kokeilun aikana.¹⁷³

Kokeilulain 23.2 §:n alun mukaan Kainuun maakunnan alueella järjestettävän lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus myönnetään ja maksetaan maakunnalle. Valtionrahoituksesta on voimassa, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) säädetään. Hallituksen esityksessä selvennetään, että opetustoimen rahoitusjärjestelmä poikkeaa rakenteeltaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä, ja tämän vuoksi myös Kainuun maakunnan koulutuspalveluiden rahoitus on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta poikkeavasti.¹⁷⁴

Kokeilulain 23.4 §:n mukaan maakunnalle kuuluvien tehtävien edellyttämiin perustamishankkeisiin voitaisiin antaa valtionosuutta ja -avustusta sekä maakunnalle että sen kunnille. Säännöksen tarkoituksena on turvata kokeilualueen asema, kun muutoin hallintokokeilun käytännön järjestelyt saattaisivat estää tällaisen valtion rahoituksen saamisen.¹⁷⁵

¹⁷² Kainuun maakunnan perussopimus 30.4.2004, s.2.

¹⁷³ HE 215/2005 vp, s. 8.

¹⁷⁴ HE 198/2002 vp, s. 34.

¹⁷⁵ HE 198/2002 vp, s. 34.

Säännöksellä näyttäisi olevan kytkös rahoitusperiaatteeseen, eli siihen, että valtion tulee turvata kunnille – nyt siis myös maakunnalle – tarvittavat rahat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen.

3.4 Edustaako Kainuun malli maakunnallista itsehallintoa?

Kainuun hallintokokeilulla luodaan uutta aluehallinnon mallia. Nykytilanteeseen verrattuna muutos on melkoinen kunnallisen demokratian ja itsehallinnon näkökulmasta katsottuna. Kunnanvaltuustojen budjettivallasta siirtyy yli puolet maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja toisen asteen koulutuksen myötä. Kuitenkin kaikki Kainuun kunnat ovat edustettuina maakuntavaltuustossa (Kainuun hallintokokeilulaki 32.2 §). Alueellisen itsehallinnon vahvistamisen kannalta Kainuun malli on todellinen pioneeri Manner-Suomen alueella. Kokeilussa maakuntatasolle siirtyy tehtäviä sekä kunnista että keskushallinnosta.

Voidaan kuitenkin myös kysyä, toteuttaako Kainuun malli varsinaisesti maakunnallista itsehallintoa, vai onko kyseessä pikemminkin kuntaliitos. Kuntaliitos -käsitteelle on perustelunsa, sillä Kainuun maakuntaitsehallinnolla ei tule olemaan verotusoikeutta eikä myöskään Ahvenanmaan maakuntahallinnon kaltaista omaa lainsäädäntövaltaa. Kainuun maakuntahallinto poikkeaa myös monista eurooppalaisista aluehallintojärjestelmistä, sillä sen toimivaltaa muotoilevat edelleen itsenäisinä pysyvien kuntien maakunnalle antamat tehtävät. Monissa Euroopan maissa maakuntien tehtävät määrittää valtio.¹⁷⁶ Kainuun kuntavaikuttajien enemmistö (62.7 %) kokee kuitenkin uudistuksen maakuntaitsehallinnon toteutuksena. Toisaalta pienten kuntien edustajista yli puolet asettuu sille kannalle, että Kainuun malli on suurkuntaliitos.¹⁷⁷

Kokeilun arvioinnin väliraportissa kolmannes maakuntavaltuutetuista pitää kolmea kuntaa optimaalisena lukumääränä Kainuulle. Toisaalta maakuntavaltuutetut näkivät, että suurimmat paineet kuntaliitoksille poistuivat Kainuun hallintokokeilun käynnistymisen myötä. Suurin osa haastatelluista arveli kuntarakennemuutoksia tehtävän varsin pian.¹⁷⁸ Osa valtuutetuista kommentoi hanketta niin, että poliittisen ilmapiirin salliessa parempi vaihtoehto olisi ollut mennä

¹⁷⁶ Kauppinen, 2003, 185.

¹⁷⁷ Kauppinen 2003, 178.

¹⁷⁸ Airaksinen ym. 2005, 60.

suoraan yhden kunnan malliin. Näin olisi voitu välttää uusi hallintorakenne ja keskustelu kuntien ja maakunnan välisestä suhteesta.¹⁷⁹

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lakityöryhmän väliraportissa todetaan perustuslain 121 §:n 4 momentista, että se asettaa alueellisen itsehallinnon reunaehdoiksi välittömästi vain lailla säätämisen vaatimuksen. Itsehallinto sinänsä edellyttää alueellista demokratiaa, jossa päätösvalta kuuluu asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsevalle toimielimelle. Kainuun maakuntahallintokokeilu on keskeisiltä ominaispiirteiltään lähempänä perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua alueellista itsehallintoa kuin esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallinto.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Airaksinen ym. 2005, 48–49.

¹⁸⁰ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 18.

4. Kainuun hallintokokeilu kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta

4.1 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta

Monelle kuntalain yksittäiselle säännökselle ei ole löydettävissä yksiselitteistä tulkintaa ilman lain kontekstia. Perustuslaista ja kuntalain tavoitteista johdetut periaatteet ovat merkittäviä suunnannäyttäjiä suhteellisen väljää kuntaa koskevaa sääntelyä tulkittaessa. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja toimii kunnallishallintoa koskevien säännösten tulkintaa ohjaavana asiakirjana. Periaatteista tärkein on kunnallishallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon. Se korostaa sekä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista että kunnan itsenäisyyttä valtiosta.¹⁸¹ Kyseinen periaate on kunnan kannalta käytännössä sama kuin perustuslain 121.1 §:n ilmaisema kansanvaltaisuuden periaate. Demokratia merkitsee paikallisella tasolla kuntalaisten valtaa kunnallisiin poliittisiin päätöksentekijöihin ja hallintoon nähden¹⁸².

Kansanvaltaisuuden periaate vahvistetaan perustuslain 2.1 §:ssä. Sen mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 2 §:n 2 momentissa määritellään kansanvallan sisältöä: “Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Tämä toinen momentti viittaa yksilön vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Säännös edellyttää kansanvaltaista hallintoa myös valtiovallan alapuolella, sillä kaikella julkisen vallan käytöllä¹⁸³ on oltava demokraattinen perusta. Julkisen vallan käytön demokraattista perustaa korostetaan hallituksen esityksessä 1/1998 uudesta perustuslaista, ja samassa yhteydessä viitataan kunnalliseen itsehallintoon¹⁸⁴. Kunnat käyttävät osaltaan julkista valtaa siinä missä valtiokin. Kansanvaltaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 14.2-3 §:n säännös vaali- ja osallistumisoikeuksista.¹⁸⁵

¹⁸¹ Harjula-Prättälä 2004, 18–19.

¹⁸² Kettunen 2004, 19.

¹⁸³ Tuorin (1998) mukaan julkisen vallan käsitteestä voidaan puhua joko toiminta- tai subjektikäsitteenä. Julkisen vallan käytön yhteydessä tarkoitetaan julkisen vallan toiminta-ulottuvuutta.

¹⁸⁴ Saraviita 2000, 70.

¹⁸⁵ Harjula-Prättälä, 2004, 27–28.

Perustuslain 2.2 § on yhteydessä 14 §:n 3 momentin ja 20 §:n 2 momentin perusoikeussäännöksiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Kaksinkertaista sääntelyä perusteltiin hallituksen esityksessä 1/1998 sillä, että osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, joten ne on syytä ottaa myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun. Säännökselle on Saraviidan mukaan vaikea löytää normatiivista sisältöä, mutta sillä voidaan nähdä tulkintavaikutus: osallistumisoikeuksia laajentavia lainsäädäntömuutoksia ei kovin helpolla voida katsoa perustuslain vastaisiksi puuttumisiksi eduskunnan ja kuntien perustuslaissa vahvistettuun päätösvalta-asemaan.¹⁸⁶

Kansanvaltaisuus- eli demokratia-periaate kuuluu vahvasti eurooppalaiseen oikeuskulttuuriin. Demokratia-periaate on organisatoris-muodollinen periaate, joka vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjistä. Perimmiltään demokratia-periaatteen tarkoitus on julkisen vallan käytön legitimointi, sillä se kytkeytyy organisoitua julkista valtaa käyttävien elimien muodostamiseen, ohjaukseen ja valvontaan.¹⁸⁷

Suomalainen kunnallishallinnollinen järjestelmä rakentuu mannereurooppalaisen järjestelmän tavoin edustuksellisen demokratiakäsityksen varaan. Kunnallishallinnon luottamushenkilövaltaisuuden korostaminen on nykyisin antanut tilaa ns. suoran demokratian toteuttamisen pyrkimyksille. Kunnalliset viranhaltijat ovat käytännön kehityksen myötä nousseet osaltaan kunnallisen itsehallinnon toteuttajiksi.¹⁸⁸ Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman korostuminen kunnallisen itsehallinnon toteuttamisessa ei kuitenkaan ole kansanvaltaisuusperiaatteen tavoitteiden mukaista.

Kunnallinen ja valtiollinen demokratia ovat osin erilaisia Heurun mukaan. Valtiollinen demokratia toteutuu etupäässä kansalaisten äänestys-oikeuden, yhdistymisvapauden, sananvapauden ja muiden perusoikeuksien kautta. Kunnallinen demokratia on sekin enimmäkseen edustuksellista, mutta vaatimus kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon asettaa sille tietynlaisen konkreettisuuden vaatimuksia. Lähtökohtana tässä ovat kunnan asukkaat: kunnallishallinnon tulee olla poikkeuksellisen avointa kunnan asukkaisiin päin. Avoimuuden tulee myös taata kunnan asukkaille osallistumisen ja

¹⁸⁶ Saraviita 2000, 72.

¹⁸⁷ Jyränki, 2002, 13.

¹⁸⁸ Heuru 2001b, 48.

vaikuttamisen mahdollisuus. Heuru erottaa osallistumisen ja vaikuttamisen toisistaan: sellaisella henkilöllä, joka ei halua osallistua, tulee olla mahdollisuus tapauskohtaiseen vaikuttamiseen.¹⁸⁹

Pekka Kettunen erottaa osallistumisen ja vaikuttamisen toisistaan siten, että osallistuminen voi olla vaikkapa kuntalaisten osallistumista asuinalueensa tiedotustilaisuuksiin. Kun taas vaikuttaminen merkitsee sellaista osallistumista, jolla kuntalaisten ääni pyritään tuomaan enemmän esille. Kettunen tarkoittaa tutkimuksessaan osallistumisella kuntalaisten suoraa osallistumista niin kunnalliseen päätöksentekoon kuin myös hallintoon.¹⁹⁰

Jyrängin mukaan demokratia-periaatteen täysi omaksuminen johtaa vaatimukseen demokraattisen legitimaatioketjun katkeamattomuudesta julkisten toimintojen järjestämisessä. Toisin sanoen kansan välittömästi valitseman edustuselimen tulee ohjata julkisia toimintoja myös kunnissa, ja äänestäjien tulee voida vaaleissa asettaa kyseinen edustuselin vastuuseen ohjauksesta tai ohjauksen puutteesta.¹⁹¹ Julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta. Kainuun hallintokokeilussa maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Kunnissakin on edelleen kuntalaisten valitsemat kunnanvaltuustot, mutta kunnanvaltuustojen päätösvallan alaiset tehtävät ovat kaventuneet huomattavasti.

Demokratia-periaatteen vaatimukset koskevat luonnollisesti myös Kainuun hallintokokeilun tyyppistä maakunnallista itsehallintoa. Yksilön vaikutusmahdollisuudet sekä välillisen että suoran demokratian kautta tulisi pystyä turvaamaan myös Kainuussa. Tällä hetkellä Kainuun pienimmistä kunnista istuu maakuntavaltuustossa vain yksi edustaja, kun suurimmalla kunnalla Kajaanilla edustajia on 17. Yksilön vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen Kainuussa on tästä lähtökohdasta katsottuna melko haasteellinen tehtävä.

Toisaalta Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta todetaan, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet lisääntyisivät lain myötä valtion rahoituksen kohdentamisen ja aluekehityksen osalta. Esityksessä todetaan myös, että Kainuun hallintokokeilussa kansalaisten osallistuminen tulisi mahdollisimman suoraksi, kun päätöksentekijät valittaisiin suorilla

¹⁸⁹ Heuru 2001b, 48-49.

¹⁹⁰ Kettunen 2004, 19.

¹⁹¹ Jyränki, 2002, 17-18.

vaaleilla.¹⁹²

Demokratia-periaate ja oikeusvaltio-periaate eivät ole täysin toisistaan erillisiä periaatteita. Tietyissä kohdissa sisältö on sama mutta funktio erilainen. Esimerkiksi demokratia-periaatteen edellyttämä yhdenvertaisuus tarkoittaa yhtäläisiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, kun taas oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta yhdenvertaisuus on perusoikeusjärjestelmän lähtökohta - yhtäläisestä ihmisarvosta johdetaan yhtäläiset perusoikeudet jokaiselle.¹⁹³

4.2 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta

4.2.1 Oikeusvaltio-periaate

Aarnion mukaan oikeusvaltion ydin on jo Antiikin Kreikasta juontava *laillisuusvaatimus*, joka sai nykyisen muotonsa Montesquieun valtiovallan kolmijako-opissa ja saksalaisessa *Rechtsstaat*-ajattelussa. Lakisidonnaisuus kuuluu modernin oikeusvaltion tuntomerkkeihin, ja useat nykyisen perustuslakimme säännökset ilmentävät sitä. Kaksisuuntainen oikeussuoja liittyy laillisuusvaatimukseen, ja tarkoittaa yksityisen kansalaisen nauttimaan oikeussuojaa toista kansalaista sekä julkista valtaa vastaan. Toinen oikeusvaltion piirre, *tuomioistuinten riippumattomuus*, on johdettavissa valtiovallan kolmijaosta. Tuomioistuinlaitos on autonominen suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan, ja yksittäinen tuomari on itsenäinen suhteessa parlamenttiin ja hallintoon.¹⁹⁴

Kansalaisten muodollinen *yhdenvertaisuus* lain edessä kuului jo alkuperäisen oikeusvaltion ideaan, ja se löytyy myös Suomen perustuslaista (PL 6 §). *Ennustettavuus* eli oikeusvarmuus tarkoittaa samanlaisten tapausten käsittelyä samalla tavoin, siis lainkäytön yhtenäisyyden vaatimusta. Perusoikeudet ovat oikeusvaltion uusi tuntomerkki. Perusoikeustermi vakiintui Suomeen vasta 1990-luvulla.¹⁹⁵ Tutkimukseni kannalta perusoikeudet ovat oikeusvaltio-periaatteen tärkein osa, sillä keskeinen syy Kainuun hallintokokeilulle on maakunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen. Siitä johtuen käsittelen perusoikeuksia

¹⁹² HE 198/2002 vp, s. 17.

¹⁹³ Jyränki 2002, 24.

¹⁹⁴ Aarnio 2002, 1-6.

¹⁹⁵ Aarnio 2002, 1 – 6.

erillisessä luvussa.

Oikeusvaltio-periaatetta voidaan Jyrängin mukaan luonnehtia aineellis-menettelylliseksi periaatteeksi. Ensinnäkin periaatteen tarkoituksena on suojata yksilöä sekä julkista valtaa että toisia yksilöitä vastaan. Toisena tarkoituksena on varmistaa yksilön perusoikeuksien toteutuminen.¹⁹⁶ Myös Heurun mukaan nykyisiin oikeusvaltiokäsityksiin liitetään myös yksilön perusoikeuksien vaatimus. Perustuslain määrittelemät perusoikeudet pohjaavat kansainvälisesti sovittuihin ihmisoikeuksiin. Perusoikeudet voidaan jakaa vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksiin, osallistumisoikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.¹⁹⁷

Julkisen vallan käsite tarkoittaa niin valtion kuin kuntienkin viranomaisia. Termi otettiin perustuslain tasolla käyttöön perusoikeusuudistuksen (Suomen hallitusmuodon muutos 969/95) yhteydessä. Termin moniulotteisuuden voidaan katsoa aiheuttavan myös ongelmia. Kuntien ja valtion välinen tehtävienjako on suhteellisen epämääräinen, ja yleinen julkisen vallan käsite lisää osaltaan vastuun päällekkäisyyttä.¹⁹⁸

Oikeusvaltioperiaatteen kaksi osaa on kirjattu perustuslain 2.3 §:ään: “Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Kolmatta oikeusvaltioperiaatteen osaa ei nimenomaisesti mainita, mutta oikeusvaltioon kuuluu myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien fyysisten ja oikeushenkilöiden lainalaisuus eli velvollisuus noudattaa lakia.¹⁹⁹

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan käyttäjänä kuntakin osallistuu yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyyn. Tällaisen määrittelyn on siis perustuslain 2.3 §:n mukaan perustuttava aina lakiin. Oikeusvaltioperiaate sääntelee osittain myös kunnan oikeusasemaa; kunnankin velvoitteista tulee säätää lailla, koska kunta on valtiosta erillinen oikeushenkilö.²⁰⁰

Kuntalain 11 luvun säännökset oikeusvaatimuksesta (89§) ja kunnallisvalituksesta (90§) ovat

¹⁹⁶ Jyränki 2002, 13–14.

¹⁹⁷ Heuru 2002, 41–43.

¹⁹⁸ Ryyänen 2003a, 27.

¹⁹⁹ Jyränki 2000b, 67.

²⁰⁰ Harjula-Prättälä 2004, 27–28; ks. myös Saraviita 2000, 73–74.

muutoksenhaun osalta voimassa myös Kainuun maakuntahallinnossa. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kokeilualueen kunta. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 43 §). Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella, ja se on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Kunnallisvalitus on hallinto-oikeudellisiin valituksiin kuuluva laillisuusvalitus, joka on ensinnäkin kunnan asukkaalle keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Toiseksi se antaa oikeussuojaa asianosaiselle häntä koskevan päätöksenteon suhteen. Kolmanneksi kunnallisvalitus on myös eräänlainen valtion valvontakeino.²⁰¹ Oikeusturvaan liittyvä muutoksenhaku on siis samankaltaista Kainuun hallintokokeilun alueella kuin kuntien hallinnossa muualla Suomessa.

4.2.2 Perusoikeudet oikeusvaltion tuntomerkinä

Perusoikeusuudistus toteutettiin elokuun alussa vuonna 1995 voimaan tulleella lailla (969/95), joka toi silloisen hallitusmuodon toiselle luvulle uuden sisällön. Uusitut säännökset siirrettiin maaliskuun alussa 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin.²⁰² Perustuslain toisen luvun perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittävät samalla kunnille säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä, sillä perusoikeuksien turvaamiseen tarvitaan julkisen vallan toimenpiteitä. Perustuslain toinen luku täsmentää osaltaan 2.3 §:n ilmentämää oikeusvaltioperiaatetta.²⁰³ Oikeusvaltioperiaatteen toteava säännöksen otsikko konkretisoituu perusoikeussäännöksiensä välityksellä (mm. PeL 21 §, oikeusturva) ja säännöksellä valtionhallinnon organisointiperiaatteista (119.2 §).²⁰⁴

Kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perustavanlaatuaista arvoa on kirjattu Suomen perustuslain alkuun: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Valtiosääntö ja perusoikeudet ovat oikeusjärjestelmän runko, jonka varaan rakentuu oikeusjärjestyksen toimivuus. Perusoikeussäännöstö on turvattu kunkin valtion valtiosäännössä, joten perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädetyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Ihmisoikeuksilla taas tarkoitetaan kansainvälisin sopimuksin yksilölle turvattuja merkittäviä oikeuksia.

²⁰¹ Harjula – Prättälä 2004, 524–530.

²⁰² Tuori, 2000, 197.

²⁰³ Harjula-Prättälä 2004, 28.

²⁰⁴ Saraviita 2000, 74.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä on merkittävää vuorovaikutusta, vaikka niiden muodollinen pohja onkin erilainen.²⁰⁵

Saraviidan mukaan perusoikeustulkinnan kannalta merkittävin asiakirja on perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994. Siinä tiivistetään perusoikeusteorian keskeisimmät osat, joita ovat muun muassa perusoikeussäännösten luonne, lakivaraus- ja viittaustekniikka, säännöt perusoikeuksien rajoittamisesta sekä delegointiproblematiikka. Kyseiset säännöt yleistettiin joiltain osilta koskemaan koko perustuslakia.²⁰⁶

Perusoikeusjärjestelmän tarkoituksena on turvata kahdenlaisia oikeuksia: vapausoikeuksia ja ns. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Perusoikeusjärjestelmällä säädetään valtiolle ja kunnille positiivisia toimintavelvoitteita. Julkisen vallan tulee varata riittävät varat elämän perustoimintojen turvaamiseen niissä tilanteissa, kun ihminen ei itse niitä pysty turvaamaan. Tässä tarkoitetaan lähinnä sosiaalisia perusoikeuksia. Myös kansallista kulttuuria ja kansalaisten mahdollisuutta saada perusopetus suojataan.²⁰⁷ Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia TSS-oikeuksien lisäksi ovat yhdenvertaisuus (PeL 6 §) sekä vaali- ja osallistumisoikeudet.

Muutamit perusoikeudet on kirjoitettu ehdottoman ja täsmällisen kiellon muotoon, vaikka yleisesti perusoikeudet eivät voi olla sellaisia, että niitä ei voisi missään olosuhteissa rajoittaa. ”Ei saa” – lausekkeella ilmaistuja ehdottomia perusoikeuksia ovat muun muassa syrjäntäkielto (PeL 6.2 §), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PeL 7.2 §) ja taannehtivan rikoslain kielto (PeL 8 §).²⁰⁸

Asko Uotin mukaan perusoikeusuudistuksessa olennaisinta oli perusoikeusjärjestelmämme sisällöllinen kehittäminen. Vapausoikeuksia tarkennettiin, ja prosessuaaliset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet lisättiin hallitusmuodon II lukuun. Ennen uudistusta ainoa TSS-oikeus hallitusmuodon II luvun perusoikeuksissa oli työtä koskenut ohjelmallinen perusoikeussäännös.²⁰⁹

²⁰⁵ Hallberg 1999, 31.

²⁰⁶ Saraviita 2000, 100.

²⁰⁷ Saraviita 2001, 10.

²⁰⁸ Jyränki 2000b, 291-292.

²⁰⁹ Uoti 2003, 140.

Nykyisen perustuslain takaamat TSS- oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet olivat vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen keskeisiä osia. Niiden lisääminen perustuslakiin tuli ajankohtaiseksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden takia, joista ehkä tärkein on vuonna 1991 hyväksytty Euroopan sosiaalinen peruskirja. TSS-oikeudet ovat lisänneet perusoikeuksien merkitystä kuntia koskevia lakeja säädettäessä. Lainsäätäjän velvollisuus säätää tai pitää voimassa perusoikeuksia turvaavia lakeja edellyttää usein velvollisuuksien säätämistä lailla kunnille. Tuomioistuimet, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kunnallisten viranomaisten on osana julkista valtaa sovellettava lakeja päätöksissään niin, että päätökset ovat perusoikeusmyönteisiä, ja siten perustuslain mukaisia.²¹⁰

Kuntien kannalta merkityksellistä on, miten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisvastuu jakautuu valtion ja kuntien välillä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä²¹¹ lähtökohtana oli, että kunnille perusoikeusuudistuksesta aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista pitää säätää lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät siis itsessään määritä kustannustenjaon toteutumista valtion ja kuntien välillä.²¹²

Harjulan ja Prättälän mukaan kunnallisen itsehallinnon suoja voinee harvoin olla peruste rajoittaa perusoikeuksia. Useimmiten kunnallisen itsehallinnon suoja ja perusoikeudet voidaan ottaa huomioon samaan aikaan siten, että turvataan kunnalle riittävät taloudelliset ja muut edellytykset tehtävien hoitamiseen.²¹³ Näiden edellytysten turvaamista valtion taholta kunnille kutsutaan rahoitusperiaatteeksi. Käytännössä rahoitusperiaatteen noudattamisen valvonta on vaikeaa, sillä rahoitusperiaate ei voi vuonna 1993 uudistetussa valtiosuusjärjestelmässä merkitä valtion osuuden suurenemista suoraan kunnalle asetetun lisävelvoitteen jälkeen²¹⁴.

Kaarlo Tuorin mukaan subjektiiviset oikeudet voivat velvoittaa kuntia vain silloin, kun kunnille on annettu lailla oikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Kunnat saattavat joutua perustuslain 19 §:n 1 momentin välittömän velvoittavuuden piiriin, koska sosiaali- ja

²¹⁰ Harjula-Prättälä, 2004, 50.

²¹¹ HE 309/1993 vp, s. 26.

²¹² Hallberg ym. 1999, 150.

²¹³ Harjula-Prättälä, 2004, 53.

²¹⁴ Harjula-Prättälä, 2004, 41.

terveydenhuolto on laajalti kuntien lakisääteisenä tehtävänä. Kunnat tarkentuvat siis yleensä perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vastaavan velvollisuuden subjektiksi.²¹⁵ Perusoikeusuudistuksen esitöissä²¹⁶ korostettiin, että jos kunnille annetaan uusia tehtäviä sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa, on myös huolehdittava kuntien edellytyksistä selviytyä näistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunta tähdensi, että ”valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuusta siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille”.

Taloudellisissa eli työtä koskevissa oikeuksissa, jotka sisältyivät hallitusmuodon 15 §:ään ja nykyisin perustuslain 18 §:ään, voidaan Uotin mukaan erottaa seuraavat oikeudet: oikeus valita vapaasti työnsä (PL 18.1 §), työvoiman suoja (PL 18.1 §), työllisyyden edistäminen (PL 18.2 §), oikeus työllistävään koulutukseen (PL 18.2 §) ja laittoman työstä irtisanomisen kielto (PL 18.3 §).²¹⁷

Perusoikeuksina suojatut sosiaaliset oikeudet on kirjattu perustuslain 19 §:ään. Sosiaalisten oikeuksien kannalta merkityksellisiä säännöksiä ovat myös sivistyksellisistä oikeuksista säättävä perustuslain 16 §, oikeutta työhön koskeva 18 § ja ympäristöä koskevaa vastuuta sääntelevä 20 §. Hallbergin ym. mukaan 19 §:n 1 momentti vahvistaa oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene muuten sitä hankkimaan. Pykälän 2 momentti sääntelee oikeutta perustoimeentulon turvaan tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Pykälän 3 momentissa säännellään lapsiperheiden oikeutta tukeen sekä oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen, ja tähän liittyvää julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Pykälän 4 momentti sääntää oikeudesta asuntoon.²¹⁸

Sivistyksellisistä perusoikeuksista säännellään perustuslain 16 ja 123 §:ssä. Maksutonta perusopetusta koskeva perustuslain 16 §:n 1 momentti perustaa jokaiselle oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen. Täten se on poikkeus siitä säännöstä, että TSS-oikeuksia koskevat perustuslain säännökset eivät välittömästi perusta subjektiivisia oikeuksia. 16 §:n 1 momentissa säädetään myös oppivelvollisuuden säätämisestä lailla. Perustuslain 16 §:n 2 momentin säännöksessä säädetään oikeudesta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä

²¹⁵ Tuori 1999, 604; Tuori 2000, 209-210.

²¹⁶ HE 309/1993 vp, s.26 ja PeVM 25/1994 vp s. 3.

²¹⁷ Uoti 2003, 141.

²¹⁸ Hallberg ym. 1999, 594.

kehittämiseen. Tämä toinen momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon, jota lainsäätäjän on vielä täsmennettävä. Säännös kattaa sekä perusopetusta edeltävän esiopetuksen että sen jälkeisen opetuksen yliopistoissa annettavaan ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti.²¹⁹ 16 §:n 3 momentti säättää tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta.

Perustuslain 123 § säättää yliopistoista ja muista opetuksen järjestäjistä. 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Muita kunnallishallintoon vaikuttavia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), sananvapaus (PL 12 §), äänioikeus ja oikeus osallistua kuntien hallintoon (PL 14 §), kieliryhmien yhtäläiset tarpeet (PL 17 §) ja hyvä hallinto (PL 21 §). Näistä perusoikeuksista yhdenvertaisuusperiaate ja sitä täydentävä syrjintäkielto ovat keskeisiä periaatteita, kun määritellään vaikkapa kunnan yleisen toimialan rajoja. Äänioikeus ja oikeus osallistua kuntien hallintoon taas täydentävät perustuslain 121 §:ssä säädettyä periaatetta kunnan asukkaiden itsehallinnosta.²²⁰ Oikeusvaltio-periaatteeseen kuuluviksi luettavat perusoikeudet sisältävät siis myös demokratia-periaatetta edustavia oikeuksia. Edellä mainittujen lisäksi myös sananvapaus kuuluu demokratian keskeisiin piirteisiin.

Aulis Aarnio on pyrkinyt selventämään tätä oikeusvaltion ja demokratian osittaista päällekkäisyyttä. Aarniota mukaan voi sanoa, että jokainen demokratiaa toteuttava valtio on oikeusvaltio, mutta oikeusvaltion ei välttämättä tarvitse olla demokratia. Demokratiavaatimus ei välttämättä kytkeydy oikeusvaltion tuntomerkkeihin, mutta kansainvälisesti hyväksytyt perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat olennaisena osana moderniin oikeusvaltioon.²²¹

EU:n 54 artiklaa sisältävä perusoikeuskirja vahvistaa omalta osaltaan eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa. Perusoikeuskirjan valmistelussa mukana ollut asiantuntijaryhmä määrittelee perusoikeuksien yhdeksi tehtäväksi ihmisten osallistumisoikeuksien turvaamisen. Demokratia ja oikeusvaltiolliset perusoikeudet ovat kytköksissä toisiinsa. Vaikka

²¹⁹ Hallberg ym. 1999, 515–517.

²²⁰ Harjula-Prättälä, 2004, 53 – 55.

²²¹ Aarnio 2002, 4-5.

perusoikeussäännöksillä siirretään yksilöiden yhteistä elämää koskevia ratkaisuja demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle ja valtaa perusoikeussäännösten noudattamista valvovalle tuomioistuinelaitokselle, demokratia ja perusoikeudet tarvitsevat silti toinen toistaan toteutuakseen.²²²

4.3 Kainuun hallintokokeilu, kansanvalta ja perusoikeudet

Sekä Kainuun maakuntahallinto että kunnallinen itsehallinto toteuttavat kansanvaltaisuusperiaatetta suorilla vaaleilla valittujen valtuustojen kautta. Tosin Kainuun tapauksessa paikallisen tason päätösvaltaa siirtyy alueelliselle tasolle, ja tämän on katsottu olevan ristiriitaista kunnallisen itsehallinnon ja kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta katsoen.²²³ Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvä yksilöiden perusoikeuksien turvaaminen on yksi tärkeimmistä motiiveista Kainuun hallintokokeilun toteuttamisessa, sillä varsinkin tasa-arvoisuus- ja TSS-oikeuksien toteutuminen olisi vaakalaudalla Kainuussa ilman kuntien tehtävien kokoamista maakuntatasolle. Perustuslain 22§ velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, joten tältä osin oikeusvaltioperiaate määrittää niin kunnan kuin maakunnankin itsehallinnon tarkoitusta ja rajoja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilun alueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.²²⁴ Maakunnallinen demokratia ei voi kuitenkaan korvata kunnallista demokratiaa, vaan sen tulee rakentua toimivan kunnallisen demokratian perustalle. Tämä on iso haaste Kainuun hallintokokeilulle, sillä ensimmäisissä maakuntavaaleissa kunnallisvaalien yhteydessä syksyllä 2004 äänestysprosentti jäi maan keskiarvoa huomattavasti alhaisemmaksi sekä kunnallisvaaleissa että maakuntavaaleissa.

Heikko äänestysprosentti Kainuun ensimmäisissä maakuntavaaleissa saattoi johtua siitä, että malli oli asukkaille vielä kaukainen ja huonosti esitelty. Tieto maakuntavaltuuston päätösvallasta

²²² Tuori 2000, 180.

²²³ Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2002 vp, s.3.

²²⁴ PeVL 65/2002 vp, s.3.

oli luultavasti monelle vielä epäselvä. Kunnallisvaalit koetaan tärkeinä ja ihmisille läheisempänä kuin maakuntavaalit. Asenteessa näkyy myös se, että palvelut on totuttu saamaan kunnasta. Uuden mallin omaksuminen vie aikansa. Tästä kertoo se, että puolet vastaajista asettaa kunnallisvaalit etusijalle, ja vain joka seitsemäs äänestäjä pitää maakuntavaaleja tärkeämpänä.²²⁵

Perinteinen kunnallinen itsehallinto ja Kainuun hallintokokeilun mahdollistama maakunnallinen itsehallinto perustuvat molemmat kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Niin kunnissa kuin Kainuun maakunnassa päätösvaltaa käyttää asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema valtuusto. Kainuusta muodostetaan hallintokokeilun avulla "suuri kunta", maakunta joka toimii kunnan tavoin. Keskeiset tehtävät kootaan maakunnan kokoiseen palvelukuntaan, joka kokeilulaissa määritellään maakuntahallinnoksi.²²⁶

Markku Kauppisen tutkimuksen mukaan Kainuun kuntien palvelukyky olisi vaakalaudalla seuraavien 7-20 vuoden aikana ilman tiettyjen kuntatehtävien kokoamista maakuntatasolle. Kuntavaikuttajien tärkein perustelu kuntatehtävien kokoamiselle on juuri palvelukyvyn säilyttäminen. Toisaalta päätöksenteon etäännyminen peruskuntien tasolta ja valtion ohjauksellisen lisääntyminen huolestuttaa osaa kuntapäätäjistä.²²⁷

Alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen johdanto-osassa todetaan peruskirjan tarkoituksesta, että peruskirjan kautta sovellettavalla subsidiariteettiperiaatteella on merkittävä rooli demokratian kehittämisessä Euroopassa. Subsidiariteettiperiaate perustuu paikallisen, alueellisen, kansallisen ja eurooppalaisen viranomaistason yhtäläiseen oikeutukseen.²²⁸ Kansanvaltaisuuden kehittämisen kannalta subsidiariteettiperiaatteen mukainen maakunnan aseman vahvistaminen on siis sinänsä positiivista. Myös perustuslain 2.2 § mukainen yksilön oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen puoltaa maakunnallisen tason kansanvaltaisuutta.

Kuitenkin sivistysvaliokunnan antamassa lausunnossa²²⁹ hallituksen esityksen laiksi Kainuun hallintokokeilusta (198/2002 vp) johdosta todettiin, että lukiokoulutuksen liittämistä kokeiluun ei ollut riittävästi valmisteltu. Sivistysvaliokunta oli erityisen huolestunut perusopetuksen ja

²²⁵ Viirret 2004.

²²⁶ Kauppinen 2003, 184.

²²⁷ Kauppinen 2003, 184.

²²⁸ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin Suositus 34/1997, s.4.

²²⁹ Sivistysvaliokunnan lausunto 13/2002 vp, s.3.

lukiokoulutuksen yhteistyön vaarantumisesta Kainuussa, jos lukiokoulutus liitettäisiin kokeiluun. Sivistysvaliokunnan ja hallituksen poikkeavat käsitykset koulutuksen perusoikeuksien toteutumisesta Kainuussa todistavat siitä, ettei Kainuun kokeilu ole ristiriidaton myöskään perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Kainuun hallintokokeilulain (343/2003) 32.1 §:ssä säädetään maakuntavaltuuston paikkojen jaosta kuntien kesken mm. seuraavaa: ”*Kunkin kunnan asukasluku jaetaan kokeilualan asukasluvulla ja kerrotaan saatu luku luvulla 39. Kuhunkin kuntaan tulee laskutoimituksen osoittama kokonaislukua vastaava määrä maakuntavaltuutettuja.*” Näin ollen asukasluvultaan pienemmät kunnat ja niiden asukkaat menettävät jonkin verran nykyisiä mahdollisuuksiaan vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Kainuun malli ei siis toteuta demokratia-periaatetta parhaalla mahdollisella tavalla.

Kainuun hallintokokeilulakia tarkistetaan parhaillaan, ja tavoitteena on muun muassa, että Kainuun maakuntavaaleja koskevia säännöksiä yksinkertaistetaan ja vaaleissa luovutaan kuntakohtaisista edustuksista maakuntavaltuustossa. Kuntakohtaisista edustuksista luopumisella pyrittäisiin varmistamaan muun muassa poliittisten voimasuhteiden toteutuminen. Vuolijoen kunnan ainoa maakuntavaltuutettu on nimittäin vasemmistoliiton valtuutettu, vaikka vasemmistoliitto sai Vuolijoella ainoastaan 12,4 % äänistä Suomen Keskustan saadessa 48,3 %.²³⁰

Uudistuksen myötä maakuntavaltuutettujen määrä nousisi 39:stä 59:ään²³¹. Hallintokokeilun seurantaryhmän väliraportissa todetaan, ettei poliittinen edustavuus ei toteudu kuntakiintiöiden takia tarpeeksi hyvin. Valituksi tuli sellaisiakin henkilöitä, jotka ilman kiintiötä olisivat jääneet valtuuston ulkopuolelle. Kuntakiintiöt voivat myös luoda mielikuvaa kuntakohtaisesta etujen ajamisesta, vaikka kokeilun tavoitteena on koko maakunnan edun ajaminen. Kainuun maakuntavaltuuston kokoa tulisi kasvattaa demokraattisen päätöksenteon laajentamisen takia, ja myös siitä syystä, että jokaisesta kunnasta tulisi valituksi ainakin yksi valtuutettu.²³²

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4.3 artiklan mukaan päätökset on tehtävä niin lähellä kuin mahdollista niitä, joita päätökset koskevat. Päätösvaltaa ja tehtäviä voidaan siirtää

²³⁰ HE 215/2005 vp, s.3.

²³¹ HE 215/2005 vp, s. 5.

²³² Airaksinen ym. 2005, s. 102–103.

ylemmälle tasolle vain, jos tehtävän laajuus, luonne tai tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset sitä edellyttävät. Kainuun peruspalvelujen tuottamisen suhteen tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset edellyttävät maakunnallisen tason mukanaoloa, ja oikeusvaltioperiaatteen olennaisesti liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen on yksi peruste Kainuun hallintokokeilulle²³³. Ihmisoikeuksien kansainvälisen merkityksen kasvun myötä myös Suomessa tehtiin vuonna 1995 laaja perusoikeusuudistus, joka mm. korosti kunnan roolia perusoikeuksien toteuttajana. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen lienee siis painava peruste Kainuun tapauksessa päätösvallan siirtämiseen maakunnalliselle tasolle.

Erkki Mennolan mukaan kansalaisilla on paljon valtaa omissa asioissaan sellaisessa yhteiskunnassa, jossa maakunnan tapaiset luonnolliset yhteisöt ovat merkittävässä asemassa.²³⁴ Tämän perusteella ja demokratiaperiaatteen näkökulmasta katsottuna maakunnan aseman vahvistaminen ei liene ainakaan haitallista paikallisdemokratiaa toteuttavalle kunnalliselle itsehallinnolle.

Kainuun maakunta ja sen asukkaat ovat kokeilun myötä erilaisessa asemassa kuin muut Suomen maakunnat ja niiden asukkaat. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnoissaan pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä, kunhan kokeilu joissakin rajoissa on muodostanut hyväksyttävän perusteen sille, että muodollisesta alueellisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä. Kainuun hallintokokeilulla tavoitellaan valiokunnan mukaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä, eikä perustuslain 6 §:stä muodostu estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.²³⁵

²³³ Kauppinen, 2003, 184.

²³⁴ Mennola, 1999, 10.

²³⁵ PeVL 65/2002 vp, s. 4.

5. Kuntien toimiala Kainuun hallintokokeilussa

5.1 Kuntien toimiala ja palveluiden rahoittaminen Kainuussa

Kunnalla on oikeushenkilönä normatiivisesti määrätty toimialansa, eli se tehtäväpiiri, mitä kunta voi hoitaa. Kunnan toimialan sijaan nykyisin yleensä puhutaan kunnan tehtävistä. Kuntalain 2.1 §:n ensimmäisen lauseen mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.” Oikeudellisessa mielessä kyse ei ole erilaisista tehtäväkokonaisuuksista, vaan kaikki kunnan tehtävät ovat kunnan itsehallintotehtäviä riippumatta siitä, perustuvatko ne erityislakiin vai kunnan yleiseen toimialaan. Useimmat erityislakien kunnille säätämistä tehtävistä kuuluisivat kunnan itsehallintoon kunnan yleisen toimialan perusteella. Lisäksi lakisääteisten tehtävien alueella on kunnan yleistä toimialaa muistuttava harkinnanvarainen alue, ja lailla sidottua hallintoa löytyy myös kunnan yleisen toimialan puolelta. Raja yleisen toimialan ja lakisääteisten tehtävien välillä kulkee molempien tehtäväkenttien sisällä.²³⁶

Kunnan perustehtävien jaottelu kahteen ryhmään on nykyisin välttämätöntä lähinnä siksi, että kunnan yleinen toimiala tulee ilmaistuksi. Kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnan yleisellä toimialalla on olennainen merkitys. Valtiota lukuun ottamatta kunta on nimittäin ainoa oikeushenkilö, jolla on valtuudet oman tehtäväpiirin muotoilemiseen.²³⁷ Kunnan toimiala voidaan jakaa myös julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen toimialaan. Yksityisoikeudellisen toimialan alueella ei ole edes periaatteellista eroa yleisen ja erityisen toimialan välillä.²³⁸

Kunnan tehtävien jaottelu yleisen ja erityisen toimialan tehtäviin juontaa Reino Kuuskosken opista, joka saattoi olla tietynlainen synteesi liberalistisen ja oikeusvaltiollisen kauden kuntakäsityksistä. Yleinen toimiala oli liberalistisen itsehallintokäsityksen mukainen, sillä sen alueella kunnalla oli oikeus päättää itse järjestämistään tehtävistä kunnan edun mukaisesti. Kunnan erityinen toimiala, joka muodostuu lailla kunnille säädetyistä tehtävistä, oli puolestaan edellytys oikeusvaltiolliselle kuntakäsitykselle. Kuuskosken opin mukaan erityinen ja yleinen toimiala eroavat oikeudellisesti toisistaan siten, että erityistoimialalla valtion valvonta on

²³⁶ Heuru 2001b, 54.

²³⁷ Heuru 2001b, 54.

²³⁸ Heuru-Mennola-Ryynänen 2001, 177.

hallinnon yleistä valvontaa ankarampaa eli ns. tehokkuusvalvontaa.²³⁹ Nykyään valtion valvonta on lakisääteistenkin tehtävien alueella vain tutkintapyynnön johdosta tapahtuvaa laillisuusvalvontaa.

Kauko Heurun mukaan Reino Kuuskoski sai virikkeitä teoriaansa ruotsalaisesta janusteoriasta, jonka mukaan kunnilla on sekä julkis- että yksityisoikeudellinen puolensa. Kunnat ovat syntyneet valtiosta riippumatta, mutta niiden julkinen valta on kuitenkin peräisin valtiolta. Janusteorian mukaan erityislainsäädäntöön perustuva kunnan viranomaisen toimivalta on kunnan itsehallintoa, ja kunnan omaa taloutta palveleva toiminta on kunnan talous- ja yleishallintoa.²⁴⁰ Tämä teoria on melko vastakkainen sille käsitykselle, että nimenomaan kunnan yleinen toimiala on itsehallinnon kannalta keskeinen.

Hallituksen esityksen 192/1994 kuntalaista mukaan kunnan vapaaehtoiset tehtävät ovat yksi kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä elementeistä. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin väljän sääntelytavan tavoitteena on antaa kunnille liikkumavaraa, korostaa kuntien itsehallintoa ja hyväksyä kuntien erilaisuus. Silti myös kunnan erityistoimialan tehtävät kuuluvat kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin.²⁴¹

Valtio ei voi ohjeistaa kuntia toimimaan tietyllä tavalla vapaaehtoisten tehtävien alueella. Kunnan vapaaehtoisia tehtäviä ei ole tarkemmin määritelty kuntia koskevassa kunnallislainsäädännössä. Yhteiskunnallinen kehitys ja olosuhteiden muutokset voivat siten ohjata kuntien päätöksiä vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällöstä. Kunnan elinkeinopolitiikka on suuri vapaaehtoisten tehtävien osa-alue. Muita vapaaehtoisia tehtäviä ovat vapaa sivistystyö kansalaisopistojen muodossa, kulttuuritoiminta, nuorisotyö ja liikuntatoimi sekä kuntalaisten asuinolojen edistäminen. Joukkoliikenteen järjestäminen on sekini vapaaehtoista toimintaa.²⁴²

Kainuun hallintokokeilulaillakaan ei puututa näihin kuntien vapaaehtoisiin tehtäviin, tosin lain 22 §:n 3 momentissa todetaan, että kokeilualueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita kuin 2 momentissa säädettyjä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä. Kunnille tarjotaan siis

²³⁹ Heuru 2000, 121–122. Heuru viittaa teokseen Reino Kuuskoski: Uusi kunnallislaki, Helsinki 1949, 32–34.

²⁴⁰ Heuru 2000, 120–121.

²⁴¹ HE 192/1994.

²⁴² Sallinen 2003, s.48–49.

mahdollisuus siirtää esimerkiksi vapaan sivistystyön ja kulttuuritoimen tehtäviä Kainuun maakuntayhtymälle.

Kun suuri osa lakisääteisistä tehtävistä siirtyy maakunnalle, on loogista ajatella, että kunnalla on paremmat mahdollisuudet keskittyä vapaaharkintaisiin asioihin. Kun maakunnalle siirtyneiden tehtävien rahoitus kuitenkin yhä tulee kunnilta, kuntien taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa oman harkintansa mukaisia tehtäviä ovat hyvin rajatut. Kokeilun edetessä on tietysti mahdollista, että isomman palveluorganisaation myötä tulevat kustannussäästöt vähentävät myös kuntien maksuosuuksia maakunnalle, ja tätä kautta kunnille jää enemmän rahaa omiin tehtäviinsä. Tällaista kehitystä ainakin Kainuussa tavoitellaan.

Leskisen mukaan palveluiden rahoittamisen jääminen edelleen kuntien vastuulle on aiheuttanut Kainuun kunnissa huolta siitä, että maakunta voisi lähettää kunnille laskuja jälkikäteen ja kaventaa näin kunnan toiminnan mahdollisuuksia. Kokeilun valmistelussa etsittiinkin yhteiset menettelytavat sille, kuinka paljon maakunta voi käyttää palveluihin rahaa, ja kuinka maksaminen jaetaan tasapuolisesti kuntien kesken.²⁴³

Vaikka Kainuun hallintokokeilulaillla kunnilta maakunnalle siirretyt tehtävät ovatkin kuntien erityisen toimialan piiriin kuuluvia, kuntien mahdollisuuksiin hoitaa itsehallintonsa mukaisesti vapaaehtoisia tehtäviä vaikuttavat suuressa määrin taloudelliset realiteetit. Kunnan toimiala kytkeytyy palveluiden rahoittamisproblematiikkaan, sillä kunnan voimavarojen riittävyys niiden oman päätösvallan alaisten tehtävien hoidossa on itsehallinnon kannalta tärkeää.

Hyrnsalmen kunnanjohtaja Juhani Vähähyppä kritisoi kokeilua voimakkaasti Kuntalehdessä 15/2002. Vähähyypän mukaan valtio loukkaa kunnallista itsehallintoa kirjoittamalla lakiesityksen, jossa kunnille jää vain kustantajan osa. Palvelun tuottajan ja maksajan roolien eriyttäminen arveluttaa. Vähähyypän mukaan malli toimii maakuntakeskuksen hyväksi, ja myös kuntalaisen asema voi muodostua ongelmalliseksi, jos palvelusta viime kädessä vastaava taho ei ole selvillä. Vähähyppä pelkää myös sitä, että mallin myötä kaikki tärkeät päätettävät asiat siirtyvät maakuntahallinnolle. Myös kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanteen mielestä

²⁴³ Leskinen, 30.9.2005, s. 3.

palvelujen tuottajan ja maksajan eriyttämisessä on riskinsä, ja malli kaipaisikin siltä kohtaa tarkennusta.²⁴⁴

Palveluiden rahoituksesta säädetään hallintokokeilulain 23 §:ssä. Sen 1 momentissa todetaan: ”Kainuun kunnat rahoittavat Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän järjestämiä 21 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyjä palveluita siten kuin kunnat siitä kuntayhtymän perussopimuksessa sopivat. Perussopimuksen mukainen rahoitus palveluihin maksetaan maakunnalle.” Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta selvennetään, että käytännössä perussopimuksen mukainen rahoitus koostuisi kuntayhtymän jäsenkuntien maksuosuuksista kuntayhtymälle sekä kuntien kuntayhtymälle suorittamista käyttömaksuista, jotka määräytyvät jäsenkuntien asukkaiden käyttämien palveluiden määrän mukaan.²⁴⁵

Maakunnan toiminnan rahoittamisen periaatteet sisältävä maakunnan perussopimus hyväksyttiin 30.4.2004 pidetyssä edustajain kokouksessa. Perussopimuksen rahoitusratkaisun perusideana on siirtyä kuntien tuloihin perustuvaan ratkaisuun kuntayhtymän menojen jakamisessa. Kuntien maksuosuudet maakuntahallinnolle määritellään prosenttiosuutena kuntiin kertyvästä laskennallisesta verorahoituksesta. Maakunnan toimintojen rahoituksessa sovelletaan neljän vuoden siirtymäsäännöstä, joten uutta rahoitusmallia sovelletaan kokonaisuudessaan vasta vuoden 2009 alusta lähtien. Kuntien ja maakunnan toimintaympäristössä tai rahoituksessa tapahtuvien muutosten johdosta voidaan kuntien maksuosuuden määrittelyperusteet päättää uudelleen. Maakunta ja kunnat neuvottelevat vuosittain kuntien palvelutarpeista, maakunnan palveluiden rakenteesta ja kuntien maksuosuudesta.²⁴⁶

Hallituksen esitys 215/2005 laiksi Kainuun hallintokokeilulain muuttamisesta ehdottaa kokeilulain 23.1 §:ään muutoksia, jotka turvaisivat kuntien asemaa palveluiden rahoittamisessa paremmin. Rahoitusvastuusta sopiminen halutaan nostaa lain tasolle lisäämällä momenttiin seuraava säännös: ”Perussopimuksessa rahoitus on määriteltävä kaikille kunnille samansuuruisena osuutena kunnan perussopimuksessa määritellyistä tuloista tai summana asukasta kohden. Perussopimuksessa voi olla siirtymäaika muutosten tasaamiseksi.” Hallituksen esityksessä selvennetään säännöksen takaavan sen, ettei maakuntahallinto pysty suoraan omilla

²⁴⁴ Hynynen 2002, s.23-24.

²⁴⁵ HE 198/2002 vp, s.34.

²⁴⁶ Airaksinen ym. 2005, s. 25-26.

päätöksillään lisäämään jäsenkuntien menoja. Kuntien menotason muutokset edellyttäisivät perussopimuksen muuttamista.²⁴⁷

Perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossaan kantaa myös kuntien yleiseen toimialaan Kainuun hallintokokeilulain aikana. Kunnilta maakunnalle kokeilussa siirtyvät tehtävät ovat kuntien ns. pakollisia tehtäviä, joten ehdotetulla sääntelyllä ei valiokunnan mukaan rajoiteta kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisia tehtäviä. Maakunnalle ei myöskään siirretä kuntien kaikkia pakollisia tehtäviä. Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei tee asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualueen kunnissa.²⁴⁸ Sen perusteella, että myös erityisen toimialan tehtävät kuuluvat kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin, tätä näkemystä voidaan kuitenkin hieman kritisoida.

Kunnat maksavat maakuntahallinnolle sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kuluihin perussopimuksessa määritellyn prosenttiosuuden kuntiin kertyvästä laskennallisesta verorahoituksesta. Lukio- ja ammatillisen koulutuksen osalta valtion määrärahat menevät suoraan maakunnalle. Millainen summa kaiken jälkeen jää käytettäväksi kuntien oman päätösvallan alaisiin asioihin? Kasvaako maakunnalle menevä osuus toimintamenoista suhteessa enemmän vain vähemmän kuin toimintamenot kokonaisuutena? Näihin kysymyksiin pyrin löytämään vastauksia seuraavassa luvussa kokeilualueen kuntien talousarviokehitystä vertailemalla.

5.2 Kokeilualueen kuntien talousarviokehitys ja lautakuntarakenne

Esimerkkikuntina käytän seuraavassa Kajaania, Sotkamoja ja Ristijärveä, joista kukin edustaa omaa kokoluokkaansa. Kajaanin kaupungissa on asukkaita 35 562, Sotkamon kunnassa 10 701 (31.12.2004) ja Ristijärven kunnassa 1623 asukasta (31.12.2005). Aluksi tarkastelen koko maan ja Kainuun vuosikatteiden kehitystä, ja vertaan noihin lukuihin kolmen esimerkkikunnan vuosikatteita. Sektorikohtaiseen tarkasteluun olen valinnut vain Kajaanin siitä syystä, että

²⁴⁷ HE 215/2005 vp, s.8.

²⁴⁸ PeVL 65/2002, s.3.

ainoastaan Kajaanista oli saatavilla tarvittavat toimielinten taloudellista kehitystä kuvaavat luvut. Ristijärveltä ja Sotkamosta käytettävissäni ovat kokonaistaloudelliset tunnusluvut.²⁴⁹

Yleinen kuntatalouden kehitys Suomessa vuosina 2003–2005 on ollut laskusuuntaista. Kuntien vuoden 2005 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kuntien taloudellinen ahdinko jatkuu. Kuntatalous pysyi poikkeuksellisen heikkona, koska toimintakulut kasvoivat edelleen verorahoitusta nopeammin suhteessa edelliseen vuoteen.²⁵⁰

Alustavien tilinpäätöstietojen mukaan Kainuun maakunta-kuntayhtymän talous on kääntynyt suotuisaan suuntaan. Maakuntakonsernin toimintamenot olivat alustavien arvioiden mukaan vuonna 2005 yhteensä 241,1 miljoonaa euroa. Menot kasvoivat 4,5 miljoonaa euroa verrattuna kuntien yhteenlaskettuihin vastaavan toiminnan tuottamiseen käytettyihin menoihin vuonna 2004. Toimintakulut kasvoivat 1,6 prosenttia. Vastaava kasvu on aiempina vuosina ollut yli 6 prosenttia.²⁵¹ Vuosikate Kainuussa sekä koko maan vuosikate asukasta kohti laskettuna käyvät ilmi seuraavista taulukoista²⁵²:

Taulukko 1: Vuosikate/asukas (€) Kainuussa sekä koko maassa

Vuosikate/asukas (€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kainuu	165	91	144	193	265	319
koko maa	240	211	224	246	305	322

Taulukko 2: Vuosikate/asukas (indeksi, 2003=100) Kainuussa sekä koko maassa

Vuosikate/asukas (indeksi)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kainuu	100	55	87	117	161	194
koko maa	100	88	93	102	126	133

²⁴⁹ Olen ollut yhteydessä kyseisiin kuntiin, ja Sotkamon ja Ristijärven kuntien vuoden 2005 talousarvioissa ei ole eriteltyinä toimielinten toimintakatteiden jakautumista. Kajaanin talousarviosta tämä erittely kuitenkin löytyy.

²⁵⁰ Kuntaliiton tiedote 15.2.2006,

<URL:[http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;91390;97693;97555 & voucher].>

²⁵¹ Hiironniemi ja Eriksson 2006, s.39.

²⁵² Kainuun kuntataloustilasto 19.4.2006, <URL:

http://www.kainuu.fi/fi_tied04/TILASTO_kuntatalous.xls>. Taulukon luvut arvioita vuosien 2005–2008 osalta.

Taulukoista 1 ja 2 voidaan havaita, että Kainuun vuosikatteen kehitys asukasta kohti on ollut ja tulisi olemaan samansuuntainen kuin koko maan. Kehitys on noususuuntainen lukuun ottamatta vuodesta 2003 vuoteen 2004 tapahtunutta laskua. Indeksoidun taulukon avulla on helppoa havaita Kainuussa tapahtuneen positiivisen muutoksen arvioidun olevan vuoden 2004 laskun jälkeen muun maan keskiarvoista kehitystä huomattavasti ripeämpää. Vuonna 2008 oletetaan Kainuun asukaskohtaisen vuosikatteen saavuttavan reaalisesti koko maan keskiarvon.²⁵³

Taulukko 3: Vuosikate/asukas (% -muutos edellisestä vuodesta) Kainuussa sekä koko maassa

Vuosikate/asukas (% -muutos edellisestä vuodesta)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kainuu	-55,8	-44,8	+58,2	+34,0	+37,3	+20,4
koko maa	-37,0	-12,0	+6,2	+9,8	+24,0	+5,6

Taulukosta voidaan havaita, että Kainuun vuosikate on vuodesta 2003 vuoteen 2004 pienentynyt 45 prosenttia, ja noussut taas vuodesta 2004 vuoteen 2005 58 prosenttia. Koko maan vuosikatteen kehitys on ollut samansuuntainen, ensin laskenut 12 prosenttia vuodesta 2003 vuoteen 2004, ja jälleen nouseva vuodesta 2004 vuoteen 2005. Koko maan osalta tuo nousu on kuitenkin vain 6 prosenttia eli Kainuun kehitystä hitaampi.

Kajaanissa vuosikate vuonna 2003 asukasta kohden oli 92 euroa (TP). Vuonna 2004 vuosikate asukasta kohti oli 42 euroa (TA) ja vuonna 2005 100 euroa (TA). Kajaanin vuosikatteen kehitys on siis ollut samansuuntainen kuin Kainuun ja koko maan kehitys.

Sotkamon vuosikate asukasta kohti on vuonna 2003 ollut 154 euroa (TP), vuonna 2004 vuosikate asukasta kohti -50 euroa (TA) ja vuonna 2005 vuosikate asukasta kohti on ollut - 60 euroa (TA).

Ristijärven kunnan vuosikate on vuonna 2003 ollut asukasta kohti -10 euroa, vuonna 2004 vuosikate on ollut -218 euroa ja vuonna 2005 se on ollut -340 euroa.

²⁵³ Koska luvut ovat vuodesta 2005 lähtien arvioita, voidaan perustellusti kysyä onko Kainuun oletettu taloudellinen kehitys realistinen. Kysymystä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella syvemmin tämän tutkimuksen puitteissa.

Seuraavassa taulukossa esimerkkikuntien vuosikatteita verrattaessa nähdään, että vain Kajaanin kohdalla kehitys on myönteistä. Sotkamon ja Ristijärven osalta vuosikate asukasta kohti on negatiivinen vuonna 2005.

Taulukko 4: Vuosikatteiden kehitys (€/asukas) esimerkkikunnissa²⁵⁴

€/asukas	2003	2005
Kajaani	92	100
Sotkamo	154	-60
Ristijärvi	-10	-340

Vaikka Kajaanin vuosikatteen suunta on nouseva vuoteen 2008 asti, niin suunnitelmakauden 2005–2008 yhteenlasketut vuosikatteet eivät kata suunnitelman mukaisia poistoja. Talous ei siis ole suunnitelmakaudella tasapainossa. Vasta vuoden 2007 tilinpäätökseltä odotetaan positiivista tulosta.²⁵⁵

Kajaanin kaupungin maakunnalle menevä määrärahavaraus on vuoden 2005 talousarviossa 67 185 000 euroa. Se on 57,6 % toimielinten toimintakatteesta, joka on yhteensä – 116,5 miljoonaa euroa. Kajaanin kaupungille omille toimielimille (sivistys, kunnanhallitus ja muut sekä tekninen ja ympäristö) jää siis noin 42,4 % toimintakatteesta.²⁵⁶

Kajaanin kaupungin talousarvion käyttötalousosan käyttötalousuunnitelmaa vuosille 2005–2008 tarkastellessa voidaan löytää suuntaa sille, miten hallintokokeilu vaikuttaa kuntien talouteen kuntien oman päätösvallan alaisissa asioissa.

²⁵⁴ Kajaanin, Sotkamon ja Ristijärven talousarviot vuodelta 2005.

²⁵⁵ Kajaanin kaupungin talousarvio 2005.

²⁵⁶ Kajaanin kaupungin talousarvio 2005, s. 34.

Taulukko 5: Maakunnalle menevä osuus, toimintatulot, -menot ja -kate (1000 €)²⁵⁷

	2005	2006	2007	2008
Maakunnan osuus toimintamenoista	67 185	69 910	71 645	73 325
Toimintatulot	40 049	39 404	39 475	39 485
Toimintamenot	156 590	157 798	158 075	159 495
Toimintakate	-116 541	-118 395	-118 600	-120 010

Taulukosta voidaan havaita, että maakunnalle menevä osuus kasvaa lievästi vuodesta 2005 eteenpäin. Vastaavasti omaan toimintaan käytetyt menot pysyvät ennallaan, joten Kajaanissa joudutaan tinkimään omista menoista. Kokeilulla on näin ollen Kajaanin omaa toimialaa supistava vaikutus.

Lautakunta on kunnanhallituksen alainen toimielin, joka hoitaa valtuuston sille antamia pysyväisluonteisia tehtäviä. Lautakunnat siis osallistuvat edellä esitellyistä voimavaroista päättämiseen. Niiden määrä on kunnissa vähentynyt muun muassa vapaakuntakokeilun seurauksena, ja monissa kunnissa onkin nykyisin vain 4-5 lautakuntaa. Pakollisia toimielimiä ovat vain tarkastuslautakunta ja vaalilain edellyttämät lautakunnat.²⁵⁸

Sotkamon kunnassa lautakuntien määrää on vähennetty kahteen. Ennen hallintokokeilua Sotkamon kunnassa oli peräti seitsemän lautakuntaa: tarkastuslautakunnan ja keskusvaalilautakunnan lisäksi sosiaali- ja terveyslautakunta, sivistystoimen lautakunta, tekninen lautakunta, ympäristölautakunta ja maaseutulautakunta.

Ristijärven kunnassa lautakuntia oli kuusi ennen kokeilun alkamista: sivistystoimen lautakunta, perusturvalautakunta, tekninen lautakunta, maaseutulautakunta, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Vaalikaudella 2005–2008 lautakuntia on yhteensä neljä: tarkastuslautakunnan ja keskusvaalilautakunnan lisäksi rakentamislautakunta ja

²⁵⁷ Kajaanin kaupungin talousarvio 2005, s. 32.

²⁵⁸ Harjula-Prättälä 2004, 201.

palvelulautakunta. Lautakuntien määrä on siis vähentynyt kahdella. Talous- ja henkilöstöasiat kuuluvat koko organisaation osalta kunnanhallituksen ratkaisovaltaan, ellei niitä ole delegoitu viranhaltijoille.

Kajaanissa oli ennen hallintokokeilua tarkastus- ja keskusvaalilautakunnan lisäksi neljä varsinaista lautakuntaa: perusturvalautakunta, sivistyslautakunta, tekninen lautakunta, ympäristölautakunta sekä lisäksi ammattikorkeakoulun johtokunta ja hallitus sekä ammatillisen koulutuksen johtokunta. Perusturvalautakunta ja ammatillisen koulutuksen johtokunta lakkautettiin perusturvatehtävien ja ammatillisen koulutuksen siirryttyä maakunnalle. Kajaanille jäänyt päivähoido sijoittuu nyt sivistykseen ja siinä on oma lautakuntansa. Teknisellä puolella jatkaa yhdistetty ympäristötekninen lautakunta ja siinä erillinen lupajaosto. Kajaanissakin lautakuntien määrä on vähentynyt kahdella.

Kokeilulla on ollut Kainuun menojen kasvua hidastava vaikutus. Kainuun kuntien vuosikatteiden kehitys on kuitenkin huolestuttava. Kajaanin sektorikohtaista talouskehitystä tarkastelemalla voidaan päätellä, että Kajaanin oman toimialan suhteellinen osuus pienenee vuodesta 2005 vuoteen 2008. Oman päätösvallan alaisiin tehtäviin on siis käytössä vähemmän rahaa kokeilun edetessä. Lisäksi Kainuun hallintokokeilu on vähentänyt esimerkkikuntien lautakuntien määrää. Esimerkiksi Sotkamossa oli ennen kokeilua seitsemän lautakuntaa, kun niitä nykyisin on vain kaksi.

5.3 Kuntien oma toimiala Kainuun hallintokokeilussa

Kuntien päätösvallan menetys on maakuntajohtaja Hannu Leskisen mukaan Kainuussa todellisuudessa pientä. Tämä johtuu siitä, että sosiaali- ja terveydenhuolto sekä koulutus ovat päätösnäkökulmasta katsoen varsin sidottua toimintaa. Uudessa tilanteessa kunnat voivat Leskisen mukaan keskittyä vapaata harkintaa sisältävään toimintaan, jolloin niiden rooli esimerkiksi kuntalaisten asuinyhteisön kehittäjänä korostuu. Myös kunnan rooli elinkeinoelämän mahdollisuuksien luojana vahvistuu uudessa tilanteessa.²⁵⁹

²⁵⁹ Leskinen, 30.9.2005, s. 3.

Tässä tutkimuksessa oleellista on selvittää, mitkä ovat kuntien oman toimialan eli tehtäväpiirin oikeudelliset rajat Kainuun hallintokokeilulain mukaan. Tätä tutkimalla selviää muun muassa se, kuinka realistinen on Leskisen väite siitä, että kunnat voivat hallintokokeilun ansiosta keskittyä enemmän kuin ennen vapaata harkintaa sisältävään toimintaansa, eli toisin sanoen toteuttaa entistä paremmin yleistä toimialaansa.

Kainuun hallintokokeilussa maakunnalle on siirretty tehtäviä valtion keskushallinnosta ja kunnista. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä noin 2/3 on siirtynyt maakunnan vastuulle. Näiden palveluiden rahoittaminen on kuitenkin edelleen kuntien vastuulla. Mitkä lakisääteisistä tehtävistä sitten ovat jääneet kunnille? Mistä tehtäväkentästä muodostuu tällä hetkellä Kainuun kuntien oma toimiala?

Maakunnan vastuu kattaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kokonaisuudessaan sekä valtaosan ympäristöterveydenhuoltoon luettavista tehtävistä. Kainuun maakunnan perussopimuksessa todetaan, että kuntien yksimielisillä päätöksillä myös kokeilulaissa mainitsemattomat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävät - lasten päivähoitoa lukuun ottamatta – ovat maakunnan vastuulla²⁶⁰.

Sosiaalihuollon tehtävistä kuntien vastuulle on siis jäänyt vain lasten päivähoito, joka esimerkiksi Kajaanissa on yhdistetty varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa samaan toimialaan. Päivähoidon, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen lisäksi kuntien tehtäväpiiriin kuluvat vapaa sivistystyö kirjasto- ja tietopalveluineen, kulttuuripalvelut, liikunta ja nuorisotyö, teknisen palvelukeskuksen tuottamat palvelut ja elinkeinotoiminnan tukeminen. Kuntien ja maakunnan keskinäisellä sopimuksella keskeiset operatiiviset tukipalvelut keskitetään maakunnalle, mutta tukipalveluiden strategiset suunnittelu-, kehittämis- ja analysointitehtävät sekä yleiset hallinnolliset tehtävät jäävät peruskunnille.²⁶¹

Perheillä on lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukainen subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetukseen²⁶². Opetustoimen tehtävistä perusopetus ja esiopetus/varhaiskasvatus ovat subjektiivisia oikeuksia, ja kuuluvat Kainuussa edelleen kuntien vastuulle.

²⁶⁰ Kainuun maakunnan perussopimus 30.4.2004, s.2.

²⁶¹ Kajaanin kaupungin talousarvio 2005, s.9.

²⁶² Heuru 2002, 186-188sa.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on tehty subjektiiviseksi oikeudeksi jo perustuslain 16.1 §:llä. Perusopetus sidotaan perusopetuslain (628/1998) 25 §:ssä oppivelvollisuuteen, jota voidaan lailla supistaa, laajentaa tai muuttaa, kunhan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilyy. Nykyisin kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta on säädetty perusopetuslailla. Lapsen subjektiivisesta oikeudesta maksuttomaan esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna säädetään niin ikään perusopetuslailla, 4 ja 26 a §:ssä.²⁶³

Vapaa sivistystyö kuuluu kunnan tehtäviin yleisesti ilman lain nimenomaista velvoitetta. Kirjastolaissa (904/1998) säädetään kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen kunnan tehtäväksi. Lain kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) 2 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.²⁶⁴

Liikuntalaki (1054/1998) säättää muun muassa kunnan velvollisuudesta luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa. Nuorisotyö kuuluu kunnan toimialaan nuorisotyölain (235/1995) mukaan.²⁶⁵ Kunnallistekniikan tehtävien kuulumisesta kunnalle säädetään muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) ja laissa yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista (982/1977). Kunnan elinkeinotoiminta on lain säätelystä vapaata, mutta työllisyyslain (275/1987) mukaan kuntien tulee järjestää 55 vuotta täyttäneelle työttömälle työntekomahdollisuuksia.

Elinkeinopolitiikan valmisteluryhmä määritteli elinkeinopolitiikkaan Kainuussa seuraavan työnjaon: Maakuntatasolla hoidetaan ohjelmatyö ja strateginen suunnittelu sekä maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma, mikä tarkoittaa resurssien allokoimista, tavoitteista ja arvioinnin kriteereistä päättämistä. Kunta/kuntaryhmäkohtaisin sopimuksin hoidetaan muun muassa toimitilat, tiedotus, uusyrityshankinta, yritysten perusneuvonta, yritysten verkottumisen edistäminen ja yritystoiminnan aktivointi. Yritysten ja julkishallinnon yhteistyötapan

²⁶³ Heuru 2002, 158–160.

²⁶⁴ Heuru 2002, 160–161.

²⁶⁵ Heuru 2002, 162.

Kainuussa on foorumitoiminta, jossa vastuut on määritelty näin: Maakuntakuntayhtymällä on kokonaisvastuu Kainuun kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Kuntien elinkeinotoimien tehtävänä on hoitaa uudet yritykset ja yritysten hankkiminen Kainuun ulkopuolelta sekä huolehtia yritysten toimitiloista.²⁶⁶

Kunnan perustehtävän muutokseen suhtaudutaan ainakin Sotkamon talousarviossa yllättävän myönteisesti. Kunnan perustehtävän terävöityminen koetaan mahdollisuutena, jonka myötä ”kunta palaa historialliseen rooliinsa kuntalaisten yhteisten asioiden hoitajana”. Kunnan toiminta-ajatuksessa korostuvat kunnan kehittämistehtävät, kuten elinkeinopolitiikka. Elinkeinopolitiikassa kunnan osuus on painottunut maanhankintaan, kaavoitukseen, liikenneväylien rakentamiseen ja muuhun kunnallistekniikkaan.²⁶⁷

Hallituksen esityksessä 198/2002 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta on huomioita säätämisyjärjestyksen kohdalla kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Kainuun hallintokokeilussa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Tällaisesta itsehallinnosta on säädettävä lailla. Säännöksessä tarkoitettua itsehallintoa ei voida toteuttaa ilman kuntien vastuulla olevien tehtävien siirtämistä maakunnalle. Hallituksen esityksen mukaan: ”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.”²⁶⁸

²⁶⁶ Airaksinen ym. 2005, s.24–25.

²⁶⁷ Sotkamon kunnan talousarvio 2005, s.4-5.

²⁶⁸ HE198/2002 vp s.46–47.

6. Tehtävien siirto kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

6.1 Perustelut tehtävien siirrolle

Vaikka kunnan oman päätösvallan suojasta ei suoraan säädetä perustuslain 121 §:ssä, on tämän tyyppinen suoja käytännössä tuotu esiin monissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Niitä voitaisiin tiivistetysti kuvata siten, että valiokunta on pitänyt kuntien laissa säädettyä yhteistoimintaa ja siihen liittyvää päätösvallan siirtymistä taloudellisine vastuineen suhteellisen pitkälle hyväksyttävänä kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta. Edellytyksenä on kuitenkin ollut, että hallinto kokonaisuudessaan on järjestetty mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja siirrettävien tehtävien luonne on ollut ylikunnallinen. Siirrettyjen tehtävien kokonaisuus ei myöskään ole saanut olla liian laaja, ja päätösvaltajärjestelyt ovat taanneet kyseessä olevien kuntien ja kuntalaisten riittävät vaikutusmahdollisuudet.²⁶⁹ Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta merkitystä myös sille, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisen mahdollistavaa asemaa²⁷⁰.

Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta todetaan, että lakiehdotuksen 21–22 §:ssä siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien kokonaisuus on laaja. Siirrettävät tehtävät soveltuvat kuitenkin kuntaa suuremman hallintoalueen hoidettaviksi. Hallituksen esityksen mukaan järjestelyn perustuslainmukaisuuden kannalta keskeistä on, että maakunnan ja kuntien tehtävistä ja hallinnosta muodostuu tarkoituksenmukainen kokonaisuus, ja että ehdotetut järjestelyt takaavat Kainuun kunnille ja niiden asukkaille riittävät vaikutusmahdollisuudet.²⁷¹

Tehtävien siirron taustalla on perustuslakivaliokunnan mukaan Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkaa kokeilualueen kuntien mahdollisuuksia tuottaa riittävästi kunnallisia peruspalveluja. Ehdotuksella pyritään julkiseen valtaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa kohdistettujen velvoitteiden mukaisesti turvaamaan maakunnan asukkaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä oikeutta kehittää itseään ja saada yhtäläisesti myös muuta kuin perusopetusta. Sääntelyn tarkoituksena on turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä

²⁶⁹ HE 198/2002 vp, s.48–49.

²⁷⁰ PeVL 32/2001 vp, s. 2/2.

²⁷¹ HE 198/2002 vp, s.49.

palveluja. Näistä lähtökohdista käsin valiokunta toteaa, että sääntelylle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Kainuun maakunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen voi vaatia Kainuun hallintokokeilun kaltaista järjestelyä.²⁷²

Paikallisen itsehallinnon peruskirja ja alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos pohjaavat samaan perustaan: demokratiaperiaatteeseen ja kansalaisten osallistumiseen sitä vahvistavana tekijänä. Molemmissa tuodaan esiin myös valtion sisäistä järjestystä koskeva subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan kansalaista lähimpinä olevien viranomaisten tulee huolehtia julkisista tehtävistä, jollei tehtävien laajuus tai tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimus puolla niiden antamista muulle viranomaiselle. Kainuun tapauksessa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen voidaan nähdä sellaisena tehokkuusvaatimuksena, joka oikeuttaa tehtävien siirron kunnista maakunnalle²⁷³.

Nykyaikaiseen kuntaan liittyy Heurun mukaan sekä demokraattisia arvoja että tehokkuusarvoja. Kunnallishallinnon tulee olla kansanvaltainen, mutta samalla sen tulee tuottaa ja järjestää tehokkaasti yhteiskunnallisia palveluja. Demokratialta ei voida vaatia tehokasta toimimista, koska demokratialle ei voida asettaa lain periaatteen ylittävää ennakkoehtoa. Demokratia ja tehokkuus voivat silti toteutua samanaikaisesti ja ilman ristiriitoja, mutta niiden välillä oleva periaatteellinen jännite säilyy.²⁷⁴ Kainuun hallintokokeilun kaltainen tehtävien siirto kunnilta kansanvaltaiselle maakunnalle voidaan nähdä tuon jännitteen kanssa tasapainoilevana kokeiluna.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman kuntaa suuremman alueen itsehallinnon toteuttaminen edellyttää, että sille siirretään myös merkittäviä kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Tehtävien piiri voinee tällöin olla laajempi kuin kuntien pakollisen yhteistoiminnan alaan kuuluvat tehtävät. Perustuslain 121 §:n mukaista kuntien itsehallintoa ei tällaisella järjestelyllä voida poistaa. Kuitenkin kuntien tehtäväpiiriä voidaan supistaa, kun tehtävien järjestämisvastuu edelleen säilyy itsehallinnollisella yksiköllä.²⁷⁵ Kainuun hallintokokeilussa tällainen yksikkö on Kainuun asukkaiden suoraan valitsema maakuntavaltuusto.

²⁷² PeVL 65/2002 vp, s.3.

²⁷³ PeVL 65/2002 vp, s.3.

²⁷⁴ Heuru 2001a, 15-16.

²⁷⁵ HE 198/2002 vp, s.49.

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) ehdotetaan, että hallitusmuodon perusoikeuslukuun kirjattaisiin yleissäännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.²⁷⁶ Perustuslaissa tuo säännös on kirjattuna 2 §:n 2 momenttiin: ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Ihmisten lisääntyvät vaikutusmahdollisuudet itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin mainitaan myös perusoikeusuudistuksen tavoitteina.²⁷⁷ Perustuslakiin lähes sellaisinaan siirretyt perusoikeusuudistuksen säännökset vaikuttavat siten myös yksilön osallistumismahdollisuuksien edistämisen taustalla. Kainuun hallintokokeilu on ristiriitainen yksilön osallistumismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta katsottuna.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4.3 artiklan edellyttämän subsidiariteettiperiaatteen mukaan paikallisista tehtävistä tulee huolehtia kansalaisia mahdollisimman lähellä olevan viranomaistason. Paikallisen demokratian toimivuus on hyvin tärkeää yksilöiden osallistumiselle. Kunnallisessa demokratiassa kasvatetaan osallistujia myös valtakunnan tason päätöksentekoon. Riittääkö kunnalliseen demokratiiaan kunnissa kiinnostusta, jos niissä koetaan, että suuri osa merkittävistä tehtävistä on siirtynyt maakunnan vastuulle?

Näkökulma asiaan voi olla myös hieman toisenlainen: Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4.3 artiklan mukaan päätökset on tehtävä niin lähellä kuin mahdollista niitä, joita päätökset koskevat. Päätösvaltaa ja tehtäviä voidaan siirtää ylemmälle tasolle vain, jos tehtävän laajuus, luonne tai tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset sitä edellyttävät. Kainuun peruspalvelujen tuottamisen suhteen tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset edellyttävät maakunnallisen tason mukanaoloa, ja oikeusvaltioperiaatteen olennaisesti liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen on yksi peruste Kainuun hallintokokeilulle²⁷⁸. Ihmisoikeuksien kansainvälisen merkityksen kasvun myötä myös Suomessa tehtiin v. 1995 laaja perusoikeusuudistus, joka mm. korosti kunnan roolia perusoikeuksien toteuttajana. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen lienee siis painava peruste Kainuun tapauksessa päätösvallan delegoimiseen maakunnalliselle tasolle.

²⁷⁶ HE 309/1993 vp, s.1.

²⁷⁷ HE 309/1993 vp, s. 15.

²⁷⁸ Kauppinen 2003, 184.

Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta voidaan toisaalta myös perustella paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämään läheisyysperiaatteen nimissä. Siirrettävät tehtävät ovat hallituksen esityksen 198/2002 vp mukaan sellaisia, että ne soveltuvat ylikunnallisen elimen hoidettavaksi. Lähipalvelut ja päivittäiseen arkeen kuuluvat palvelut, kuten lasten päivähoito ja peruskoulu, ovat edelleen kuntien vastuulla. Kuntien perustehtävän selkiytyminen – keskittyminen lähipalveluihin ja kunnan kehittämiseen – saattaa myös innostaa kuntalaisia pitkällä tähtäimellä osallistumaan enemmän kunnalliseen päätöksentekoon.

Maakunnan asukkaiden osallistumismahdollisuudet lisääntyvät Kainuun kokeilussa erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon osalta, sillä ennen hallintokokeilua tehtävät oli organisoitu lakisääteiseen kuntayhtymään, jossa osallistuminen perustui kuntien edustajiin. Osallistuminen toteutui yksittäisen kansalaisen näkökulmasta usean väliportaana kautta. Muiden maakunnallisten palveluiden osalta päätöksenteko toisaalta siirtyy etäämmäksi ja yhtä valtuutettua kohden on useampi äänestäjä. Toisaalta Kainuun kunnat joutuisivat kuitenkin kehittämään palveluiden tuottamiseen yhteistyötä kehityksen jatkuessa entisen kaltaisena. Ilman kokeilua kuntien yhteistyö ei kuitenkaan voisi perustua vaaleilla valittuihin päätöksentekoelementteihin. Ehdotuksen voidaan jopa katsoa turvaavan asukkaiden osallistumismahdollisuudet muuttuvissa olosuhteissa.²⁷⁹

Sosiaalipalveluissa erityisryhmien palvelut olivat ennen kokeilua uhanalaisia tai tarpeeseen nähden puutteellisia pienissä yksiköissä. Lisäksi toiminnan kehittäjistä oli pulaa, kun kuntien voimavarat sitoutuivat kokonaan jokapäiväiseen palvelutuotantoon.²⁸⁰ Tehtävien siirto on tästäkin näkökulmasta katsoen perusteltua.

Markku Kauppisen tutkimuksen mukaan Kainuun kuntien palvelukyky olisi vaakalaudalla seuraavien 7-20 vuoden aikana ilman tiettyjen kuntatehtävien kokoamista maakuntatasolle. Kuntavaikuttajien tärkein perustelu kuntatehtävien kokoamiselle on juuri palvelukyvyn säilyttäminen. Toisaalta päätöksenteon etäännyminen peruskuntien tasolta ja valtion ohjauksen lisääntyminen huolestuttaa osaa kuntapäätäjistä.²⁸¹

Markku Kauppisen kyselytutkimuksen mukaan hieman yli puolet (51 %) Kainuun

²⁷⁹ HE 198/2002, s.17–18.

²⁸⁰ HE 198/2002 vp, s.9.

²⁸¹ Kauppinen 2003, 184.

kuntapäättäjäistä on sitä mieltä, ettei maakuntahallinto lisää asukkaiden päätösmahdollisuuksia keskeisistä asioista päätettäessä. Yli puolet päättäjäistä (63 %) myös kokee, että uudistus kaventaa kunnallista demokratiaa. Kuitenkin Kainuun kuntapäättäjät asettuvat varsin selkeästi hallintomallin kannalle. Miltei 90 % vastaajista pitää tehtävien kokoamista kunnista maakuntahallinnolle välttämättömänä, jotta peruspalveluiden tuottaminen varmistuisi jatkossa. Tulos osoittaa kuntavaikuttajien valmiuden tinkiä kunnallishallinnolle keskeisestä demokratiaperiaatteesta asukkaiden perusoikeuksien toteuttamisen ja palveluiden turvaamisen nimissä.²⁸² Oikeusvaltioperiaate ja sen sisältämä yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen arvotetaan näin demokratiaperiaatteen edelle.

Tällä hetkellä yhden kunnan asioista Kainuussa päättää 17–51 valtuutettua. Kainuun mallin myötä pienistä kunnista maakuntavaltuustossa on vain yksi edustaja ja suurimmalla kunnalla eli Kajaanilla edustajia on 17. Hallintokokeilu siis koettelee kunnallisen itsehallinnon demokratiaperiaatetta. Kuntalaisia hyvin läheisesti koskettavien asioiden päätöksenteko siirtyy monissa asioissa yhdeksästä kunnasta maakunnallisille toimielimille.²⁸³

Sivistysvaliokunnan antama lausunto (13/2002 vp) hallituksen esityksen (198/2002 vp) johdosta keskittyi käsittelemään opetustointa ja kirjastotoimen järjestämistä. Hallituksen esityksessä ehdotettiin lukiokoulutuksen liittämistä kokeilun piiriin, perusteina mm. oppilasmäärien vähentymisestä johtuvat muutokset lukiokoulutuksen tulevissa järjestelyissä. Hallituksen perusteluna oli myös lukioiden ja muiden koulutuskuntayhtymän oppilaitosten kehittämisen helpottuminen, kun niistä on vastuussa vain yksi järjestäjä.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa todettiin, että lukiokoulutuksen liittämistä kokeiluun ei ollut riittävästi valmisteltu. Monet asiantuntijat mm. Kainuun kunnista olivat tuoneet esiin epäilynsä riittämättömän valmistelun johdosta. Huolenaiheena oli lukioverkon säilyminen ja sen myötä koulutuspalvelujen saatavuus. Sivistysvaliokunta oli erityisesti huolestunut perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyön vaarantumisesta Kainuussa, jos lukiokoulutus liitettäisiin kokeiluun. Pienten lukioiden ja peruskoulun yläasteen hyvin toimivasta yhteydestä haluttiin pitää kiinni. Sivistysvaliokunta oli siis eri mieltä kuin hallitus siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen mukaiset perusoikeudet koulutuksen osalta toteutuisivat Kainuun tapauksessa.²⁸⁴

²⁸² Kauppinen 2003, 178–179.

²⁸³ Kauppinen 2003, 184.

²⁸⁴ SiVL 13/2002 vp, s.3.

Tältä pohjalta sivistysvaliokunta ehdotti hallintovaliokunnalle, että lukiokoulutus poistettaisiin 22 §:n 2 momentista. Samalla kuitenkin ehdotettiin lisättäväksi uusi 3 momentti, joka olisi mahdollistanut myös muiden tehtävien antamisen kuntayhtymälle. Sen nojalla olisi ollut mahdollista liittää myös lukiokoulutus myöhemmin kokeiluun.²⁸⁵

Hallintovaliokunta päätyi mietinnössään kuitenkin siihen, että lukiokoulutuksen ottaminen mukaan kokeiluun on perusteltua. Hallintovaliokunta perustelee kantaansa muun muassa lukiokoulutuksen elinkeinopoliittisella ulottuvuudella ja sillä, että jos lukioden liittäminen koulutuskuntayhtymään jää avoimeksi, koulutuksen alueellisesti kattava järjestäminen ei välttämättä tulevaisuudessa toteudu.²⁸⁶ Hallintovaliokunnan mietintöön sisältyy kuitenkin myös neljän kansanedustajan vastalause, jossa yhdytään sivistysvaliokunnan kantaan lukiokoulutuksen poistamisesta hallintokokeilulain 22 §:stä. Tässä vastalauseessa tuodaan esiin, että kunnallisen itsehallinnonkin takia olisi hyvä mahdollistaa hallintokokeilun kuntien oma ratkaisuvallta siihen, siirretäänkö lukiokoulutus maakunnan vastuulle.²⁸⁷ Laissa Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) Kainuun koulutuskuntayhtymä kuitenkin määritellään myös lukiolain(629/1998) mukaisen koulutuksen järjestäjäksi. Sen lisäksi laissa on myös 22.3 §, joka mahdollistaa muiden tehtävien antamisen kuntayhtymälle.

6.2 Kainuun kuntapäätäjien kokemuksia aluemallin toimivuudesta

Kainuun hallintokokeilun arvioinnin ensimmäinen väliraportti ilmestyi sisäasiainministeriön julkaisuna 2.12.2005. Kokeilun arviointi on Tampereen Yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitoksen tehtävänä. Ensimmäisen väliraportin ovat laatineet Jenni Airaksinen, Anni Jäntti ja Arto Haveri. Raportin keskeisenä tavoitteena on arvioida kokeilun lähtökohtien, tavoitteiden ja keinojen onnistuneisuutta suhteessa Kainuun tilanteeseen ja tarpeisiin. Arviointi on riippumaton ja puolueeton kokeilun toimijoihin nähden.²⁸⁸

²⁸⁵ SiVL 13/2002 vp, s.3.

²⁸⁶ HaVM 24/2002, s. 7-8.

²⁸⁷ HaVM 24/2002, s.14-15.

²⁸⁸ Airaksinen ym. 2005.

Väliraporttiin on koottu havaintoja maakuntavaltuutettujen näkemyksistä mm. kokeilun valmisteluprosessista ja maakunnan päätöksenteko-organisaatiosta. Kainuun maakuntavaltuutetut puhuvat haastatteluissa varsin positiiviseen sävyyn kuntamäärän muuttamisesta. Usean maakuntavaltuutetun mielestä kainuulaiset kunnat ovat palanneet alkuperäiseen rooliinsa.²⁸⁹

Maakuntavaltuutettujen näkemysten lisäksi käsitellään myös kuntanäkökulmaa eli kuntajohtajien ja peruskuntien valtuutettujen näkemyksiä kokeilusta. Kuntanäkökulmaa selvitettiin ensinnäkin haastattelemalla puhelimitse 16 kainuulaista kunnanvaltuutettua, jotka eivät ole maakuntavaltuutettuja. Lisäksi lähetettiin sähköpostikysely hallintokokeilussa mukana olevien kuntien (9) kunnanjohtajille, joista kuusi vastasi kyselyyn.²⁹⁰

Kunnanjohtajille ja kunnanvaltuutetuille suunnatut kysymykset olivat samansisältöisiä. Heiltä kysyttiin hallintokokeilun parhaita ja huonoimpia puolia sekä mallin vaikutusta peruskunnan ja kunnallisen itsehallinnon rooliin. Lisäksi kysyttiin mielipidettä mallin rahoitusjärjestelmästä ja arviointia kokeilun aikana tapahtuvista muutoksista Kainuun kunta- ja palvelurakenteessa. Haastateltavat kertoivat myös näkemyksensä siitä, mitä Kainuussa tapahtuu kokeilun päättymisen eli vuoden 2012 jälkeen.²⁹¹

Kunnanvaltuutettujen mielipiteet peruskunnan roolista olivat kyselyn mukaan vasta muotoutumassa. Jotkut kokivat, että peruskunnan rooli ei ole näivettynyt, vaikka se onkin tehtävien siirron johdosta melko lailla pienentynyt. Useat haastateltavat toivat esille, että kuntiin on jäänyt yllättävän paljon tehtävää. Joidenkin mielestä suurten palvelukokonaisuuksien poistuminen kuntien tehtävälialta on tarkentanut hyvällä tavalla kunnan roolia.²⁹²

Monen haastateltavan mielestä peruskunnan roolissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia, vaan peruskunta toimii edelleen niin kuin ennen kokeilua. Käsityksiin on osaltaan vaikuttanut se, että maakunnalle siirretyt tehtävät ovat olleet lakisääteisiä, joissa kunnan vaikutusvalta muutenkin on vähäinen. Peruskunta voi joidenkin mielestä keskittyä nyt paremmin kunnalle jääneisiin

²⁸⁹ Airaksinen ym. 2005, s. 60.

²⁹⁰ Airaksinen ym. 2005, s. 85–86.

²⁹¹ Airaksinen ym. 2005, s. 86.

²⁹² Airaksinen ym. 2005, s.87.

tehtäviin, kuten elinkeinopolitiikkaan. Kunnan tehtävänä uudessa tilanteessa on myös valvoa kuntalaisten etuja ja maakunnan toimintaa.²⁹³

Kunnanjohtajien käsityksen mukaan peruskunnan roolissa ei niin ikään ole tapahtunut suuria muutoksia. Uusi edunvalvontarooli on heidän mielestään tuonut lisäsäväyksen peruskunnan toimintaan. Kunnille on tullut kokeilun myötä siis uusiakin tehtäviä, ja myös parempi mahdollisuus keskittyä kuntien hoidettaviksi jääneisiin kysymyksiin.²⁹⁴

Kunnanvaltuutetut ja kunnanjohtajat näyttävät yhdistävän kunnan roolin nimenomaan kunnan toimintaan, ja kokevat sen luontuvan samaan tapaan kuin ennenkin. Tämä on mielenkiintoinen havainto siinä mielessä, että se vahvistaa arjen käytäntöjen luovan merkityksiä niinkin suurille asioille kuin peruskunnan roolille. Kun kunnanvaltuusto kokousta kuten ennenkin, ja arki pyörii kunnassa samaan tapaan, niin kunnan roolin merkittävä pienentyminen jää huomaamatta. Vaikka lakisääteiset tehtävät ovat kunnan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä, niin kunnanvaltuutettujenkin mielipiteistä muodostuu se käsitys, että on suorastaan helpotus päästä niiden järjestymisvastuusta eroon. Energiaa on vapautunut, mutta saadaanko se suunnattua kunnan kehittämiseen? Sen näyttää vain aika hallintokokeilun kuluessa.

Kunnallisen itsehallinnon roolin useimmat kunnanvaltuutetuista näkivät kaventuneen Kainuun mallin myötä. Sitä ei kuitenkaan yleisesti koettu ongelmalliseksi. Kunnallisen itsehallinnon koettiin muuttaneen muotoaan, mutta toimivan edelleen. Haastattelujen perusteella maakunta koetaan kuntalaisen näkökulmasta yhtä läheiseksi kuin kunta. Kunta myös koetaan edelleen itsenäiseksi niissä asioissa, joita sille jäi. Myös kuntajohtajat kokevat, että hallintokokeilu ei häiritse kunnallista itsehallintoa. Heidän näkemystensä mukaan itsehallinnon merkitys on jopa korostunut joissain asioissa, ja kunnilla on tärkeä tehtävä hallintokokeilun perusasioiden onnistumisesta huolehtimisessa ja maakunnan kehittämisessä.²⁹⁵

Edellä mainittu vahvistaa käsitystäni siitä, että kunnan toiminnan ja päätöksenteon arjen käytäntöjen säilyminen ennallaan ikään kuin peittävät metsän puilta itsehallinnon suhteen. Oikeudellinen vaikutus kuntien itsehallintoon ei välttämättä näy käytännön toiminnassa. Taustalla se kuitenkin vaikuttaa. Toisaalta edellä mainitut mielipiteet herättävät miettimään sitä,

²⁹³ Airaksinen ym. 2005, s. 88.

²⁹⁴ Airaksinen ym. 2005, s. 88.

²⁹⁵ Airaksinen ym. 2005, s. 88–89.

pitäisikö kuntien lakisääteisiä tehtäviä muuallakin siirtää lisää ylikunnallisille elimille, koska ne koetaan Kainuussa lähinnä kunnallisen itsehallinnon taakkana. Olisi mielenkiintoista selvittää, miten muissa talousvaikeuksien kanssa kamppailevissa Suomen kunnissa asiaan suhtauduttaisiin. Kunta- ja palvelurakennehankkeen aluevaiheen jälkeen peruskuntamalli on kuitenkin suosituin vaihtoehto, joten sen voidaan tulkita ennustavan kuntaliitoksien lisääntymistä maakuntahallinnon vahvistamisen sijaan.

6.3 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen mallit ja kunnallinen itsehallinto

Kuntien itsehallinnon määrää Kainuun hallintokokeilussa voidaan arvioida myös vertailemalla Kainuun mallia sisäasiainministeriön kunta- ja palvelurakennehankkeen uudistussalleihin: peruskuntamalliin, sosiaali- ja terveydenhuollon piirimalliin ja aluekuntamalliin. Näistä malleista suurimman suosion hankkeen maakuntakierroksella saavutti peruskuntamalli. Mallien oikeudellisista edellytyksistä on tehnyt selvityksen PARAS -hankkeen lakityöryhmä. Työryhmä on käyttänyt arvioinnissa hyväkseen muun muassa Kaarlo Tuorin lausuntoja 27.9.2005 ja 16.10.2005 mallien valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Kyseinen selvitys antaa hyvän vertailupohjan, kun arvioidaan Kainuun mallin vaikutuksia kokeilun alueen kuntien itsehallintoon.

Peruskuntamallissa tavoitteena olisi vähintään 20 000–30 000 asukkaan kuntien muodostaminen. Kunta muodostuisi työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnilla olisi sekä palvelujen järjestämisvastuu että rahoitusvastuu. Professori Tuori tuo esiin lausunnossaan (16.10.2005, s.8) mahdollisuuden siitä, että useita pakkoliitoksia sisältävä kokonaisuudistus voi olla ristiriidassa perustuslain 121 §:n takaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Suomen nykyinen kuntajako ei kuitenkaan sinänsä ole perustuslailla suojattu.²⁹⁶

Mahdollisessa siirtymävaiheessa ennen kuntaliitoksia vastuu peruspalvelujen järjestämisestä tulisi siirtää kuntien yhteisellä sopimuksella muodostettavalle peruspalvelupiirille. Erikoissairaanhoidon vaativimmat palvelut ja sosiaalitoimen erityispalvelut kunnat tai palvelupiirit tilaisivat esimerkiksi sairaanhoitopiireiltä hyödyntäen kilpailuttamismahdollisuuksia.²⁹⁷ Lakityöryhmän selvityksen mukaan peruspalvelupiirien tehtävät olisivat todennäköisesti selvästi laajemmat kuin nykyisillä pakollisilla kuntayhtymillä,

²⁹⁶ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 11, 15.

²⁹⁷ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 11.

eikä niiden hallinto perustuisi kansanvaltaiseen, välittömällä vaaleilla valittuun toimielimeen. Lakityöryhmä arvioikin, että siirtymävaiheen peruspalvelupiirit voisivat olla ristiriidassa perustuslain 121 §:n takaaman kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa.²⁹⁸

Sosiaali- ja terveydenhuollon piirimallissa sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido integroitaisiin samaan organisaatioon. Sosiaali- ja terveystieteille siirrettäisiin palvelujen järjestämisvastuu, ja sen väestöpohjan tulisi olla vähintään 100 000 asukasta. Lakityöryhmän arvioinnin mukaan piirimalli voisi johtaa samanlaiseen ristiriitaan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa kuin edellä kuvatussa peruskuntamallin peruspalvelupiirissä. Piirin tehtävien laajuus välillisesti valittuihin päätöksentekijöihin yhdistettynä ei sovi yhteen kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa.²⁹⁹

Aluekuntamallissa Suomi jaettaisiin noin 20 suureen aluekuntaan, jotka vastaisivat palveluista ja niiden rahoituksesta. Verotus ja valtionosuudet tulisivat aluekunnille, ja nykyiset kunnat muuttuisivat ns. lähikunniksi. Aluekuntien ja lähikuntien valtuustot valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Aluekuntamallin linjaukset aluekuntien ominaispiirteistä ja nykyisten kuntien asemasta lähikuntina johtavat lakityöryhmän mukaan päätelmään, että aluekuntia ei voida pitää perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuina kuntina ja kunnallisen itsehallinnon toteuttajina. Aluekuntia tulisikin lakityöryhmän mukaan arvioida perustuslain 121 §:ssä säädettyinä kuntien suurempina itsehallintoalueina.³⁰⁰

Vaikka aluekunnat täyttäisivät perustuslain 121 §:n 4 momentin vaatimukset kansanvaltaisesta päätöksenteosta, perustuslain kannalta ongelmallista olisi kuntien aseman muuttuminen merkittävästi nykyisestä. Kuntien verotusoikeus ja taloudellinen päätösvalta siirtyisivät aluekunnille, mikä olisi vastoin perustuslain 121 §:n 1 ja 3 momenttia. Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää kuntien tehtävistä säätämistä lailla, ja siksi myös aluekuntien päätösvalta lähikuntien tehtävien suhteen olisi perustuslain vastaista. Lähikunnilla ei olisi myöskään enää ns. yleistä toimialaa, mikä sekin olisi vastoin perustuslain 121 §:ssä turvattua kunnallista

²⁹⁸ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 16.

²⁹⁹ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 11, 17.

³⁰⁰ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 12, 17.

itsehallintoa. Aluekuntamallin sovittaminen yhteen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräysten suhteen voisi olla myös vaikeaa.³⁰¹

Toisaalta aluekuntamalli olisi muita malleja demokraattisempi siinä mielessä, että siinä suorilla vaaleilla valitut aluekuntavaltuutetut päättäisivät myös erikoissairaanhoidon asioista, kun ne muissa malleissa olisivat välillistä demokratiaa toteuttavien kuntayhtymien vastuulla. Sama demokraattisuus toteutuu myös Kainuun mallissa, jossa suorilla vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla on päätösvalta lähes kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvissa asioissa.

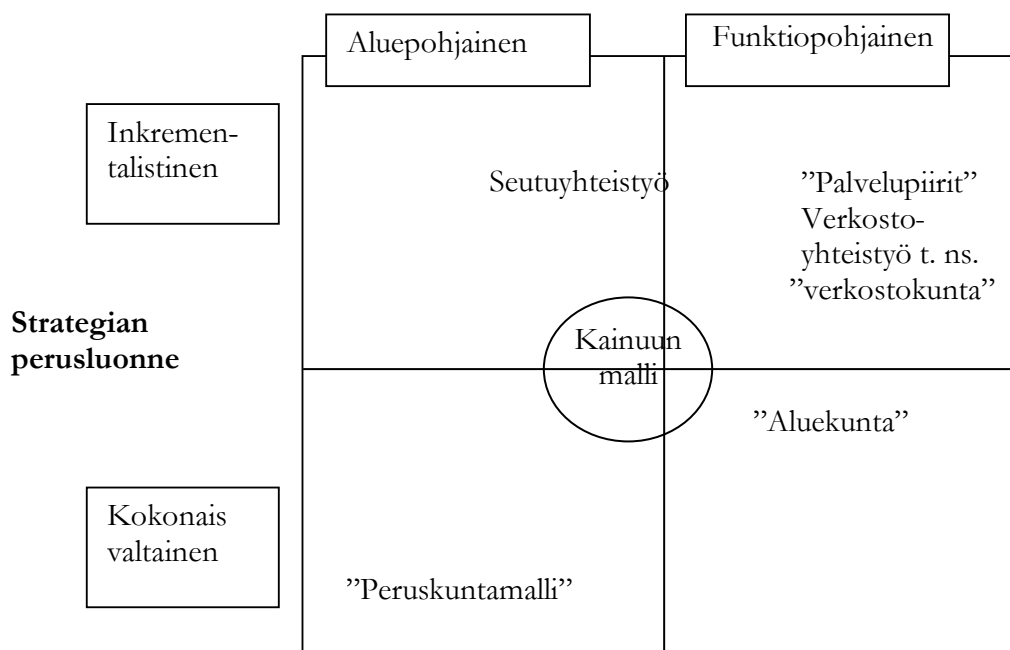
Lakityöryhmä vertaa Kainuun hallintokokeilua aluekuntamalliin, sillä molemmissa on kyse perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesta alueellisesta itsehallinnosta. Kainuun hallintokokeilussa kuntien pakollisia tehtäviä on siirretty laajasti maakunnan hoidettavaksi. Aluekuntamalliin verrattuna Kainuun mallissa kunnallisen itsehallinnon kannalta myönteistä on kuitenkin se, että kunnilla säilyy verotusoikeus, yleistä toimialaa koskeva päätösvalta ja oikeus vapaaehtoiisiin tehtäviin.³⁰² Myös perustuslakivaliokunta antoi merkitystä näille seikoille perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien seikkojen ohella, kun se hyväksyi lain säätämisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lähtökohtaisesti sääntely oli perustuslakivaliokunnan mielestä varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.³⁰³

³⁰¹ Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 18.

³⁰² Kunta- ja palvelurakennemuutos - lakityöryhmän väliraportti, s. 18.

³⁰³ PeVL 65/2002 vp , s.3.

Organisointiperiaate



Kuvio 2: Eri uudistamisen strategiat - nelikenttä³⁰⁴

Kainuun malli on arvioinnin väliraportissa sijoitettu eri uudistamisen strategioiden nelikenttään (ks. kuvio 2), jossa ovat sijoitettuina myös kunta- ja palvelurakennehankkeen mallit ja seutuyhteistyö. Malleja arvioidaan kentässä niiden organisointiperiaatteen ja strategian perusluonteen mukaan. Organisointiperiaate voi olla aluepohjainen tai sitten funktiopohjainen, strategian perusluonne taas joko inkrementalistinen eli vähittäin tapahtuva, tai sitten kokonaisvaltainen.³⁰⁵

Kainuun mallia on kuitenkin vaikea sijoittaa mihinkään kuvion neljästä lohkokosta, sillä malli on lähtökohdaltaan alueperustainen, mutta palvelujen järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erillisuus sekä tiettyjen palvelujen maakunnallistaminen viittaa funktionaaliseen malliin. Strategian perusluonteen puolestakaan malli ei ole yksiselitteinen: se sisältää monia muutoksia nykytilanteeseen, mutta on arvioitsijoiden mielestä silti enemmän inkrementalistinen eli vähittäisen muutoksen strategia. Nykyisillä kunnilla säilyy verotusoikeus ja osa tehtävistä, joten

³⁰⁴ Airaksinen ym. 2005, s. 97.

³⁰⁵ Airaksinen ym. 2005, s. 97–98.

kuntahallinnon perusluonne ei muutu. Arvioitsijoiden mukaan toimijoiden roolien päällekkäisyys voi olla myös eräs mallin ongelmakohta.³⁰⁶

6.4 Onko Kainuun kunnilla enää itsehallintoa?

Kunnallista demokratiaa ja osallisuutta on pyritty vahvistamaan 1990-luvulta asti Suomen lisäksi monissa muissa maissa. Julkinen toiminta ja hallinto on silti kehittynyt pitkälti kunnalliselle demokratialle vastakkaisten periaatteiden mukaisesti. Julkisen sektorin markkinaistuminen on tuonut asiakasnäkökulman kansalaisnäkökulman paikalle. Kuntalaisen näkeminen pelkästään peruspalveluja kuluttavana asiakkaana on varsin ongelmallista kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kannalta katsottuna.³⁰⁷ Kainuun hallintokokeilunkin yksi keskeinen tavoite on kunnallisten peruspalvelujen tuottamisen varmistaminen tuotannon tehokkuutta lisäämällä.

Tehokkuutta korostavissa hallinnonuudistuksissa voi demokraattiselle edustajantehtävälle jäädä vähän tilaa. Toisaalta hallinnonuudistukset voivat olla myös mahdollisuus kunnallisen itsehallinnon toimintakyvyn edellytyksen eli luottamusperusteisuuden säilyttämiseen. Luottamusperusteisuuden säilyttämistä edistäisi luottamushenkilöiden keskittyminen olennaiseen.³⁰⁸ Kainuun hallintokokeilu voidaan nähdä tällaisena tehokkuutta korostavana hallinnonuudistuksena, joka kunnallisen demokratian kaventumisesta huolimatta sisältää positiivisen haasteen itsehallinnon toimintakyvylle.

Hallituksen esityksessä kokeilulain muuttamisesta ehdotetaan 23 §:n ensimmäiseen momenttiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnilta maakuntahallinnolle tuleva rahoitus tulisi perussopimuksessa määritellä kaikille kunnille samansuuruisena osuutena kunnan perussopimuksessa määritellyistä tuloista tai summana asukasta kohden. Rahoitusjärjestelmää koskevan sääntelyn nostaminen lain tasolle olisi hyvin merkittävää kuntien itsehallinnon turvaamisen kannalta.³⁰⁹ Rahoitusjärjestelmän perusteista säätäminen kaventaa hieman kokeilualueen kuntien vapautta sopia yhteistoiminnasta, mutta samalla se suojaa kuntien taloudellista itsehallintoa siltä, että maakuntahallinto voisi yksipuolisesti päättää kuntien

³⁰⁶ Airaksinen ym. 2005, s. 99.

³⁰⁷ Rynnänen 2003b, 10.

³⁰⁸ Rynnänen 2000, 183.

³⁰⁹ HE 215/2005 vp, s. 8.

menojen lisäyksestä. Ehdotettu rahoitusperustasta säättäminen pienentäisi myös sitä kuntakiintiöiden poistamisesta mahdollisesti koituvaa ongelmaa, että kuntien osallistuminen maakuntahallintoon heikentyisi.³¹⁰

Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta todetaan ehdotetun järjestelyn vaikuttavan kuntien talouteen siten, että osa kunnille tulevasta valtion rahoituksesta suunnattaisiin maakunnalle, ja kunnat olisivat osaltaan velvollisia vastaamaan maakunnan tehtävien rahoituksesta. Tästä johtuen kuntien itsehallinnon suojan kannalta pitää kiinnittää huomiota yksittäisten kuntien vaikutusmahdollisuuksien riittävyyteen maakunnan toiminnassa. Heti tämän toteamuksen jälkeen hallituksen esityksessä painotetaan, että arvioitaessa Kainuun hallintokokeilun suhdetta kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaan pitää ottaa huomioon, että maakuntavaltuusto olisi suoraan maakunnan asukkaiden valitsema.³¹¹

Suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto nostetaan hallituksen esityksessä esiin vastapainona yksittäisten kuntien vaikutusmahdollisuuksien riittävyydelle. Kunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyyden ohella korostetaan maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, sillä kunnallisen itsehallinnonkin katsotaan olevan myös kunnan asukkaiden, ei vain kunnan, valtaa. Heurun mukaan toinen itsehallinnon ulottuvuus on kunnan ja kunnan jäsenen välisessä suhteessa³¹². Kunnallisessa itsehallinnossa on toisaalta kysymys kuntien ja valtion välisestä suhteesta, toisaalta kunnan ja kunnan asukkaiden suhteesta. Asukkaiden osallistumismahdollisuudet ovat kunnallisen itsehallinnon toinen ulottuvuus. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslakiin ja paikallisen itsehallinnon peruskirjaan perustuva kansanvaltaisuusperiaate edellyttää sekä kunnalliselta että alueelliselta itsehallinnolta sitä, että päätösvalta kuuluu viime kädessä kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.³¹³ Perustuslakivaliokunnan mielestä kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema toimielin. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien

³¹⁰ HE 215/2005 vp, s. 11.

³¹¹ HE 198/2002 vp, s. 47.

³¹² Heuru 2001b, 45.

³¹³ Ryytänen 2003b, 55.

siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.³¹⁴

Maakunnallisen itsehallinnon voidaan nähdä ainakin Kainuun tapauksessa kaventavan kunnallista itsehallintoa erityisesti pienten kuntien osalta. Kainuun hallintokokeilussa pienimmillä kunnilla on maakuntavaltuustossa vain yksi edustaja, kun niiden omista valtuustoissa edustajia on vähintään 17. Päätösvallan siirtyminen tärkeissä asioissa kunnilta maakunnalle voi etäännyttää Kainuun asukkaita poliittisesta päätöksenteosta. Perustuslakiin ja paikallisen itsehallinnon peruskirjaan perustuva kansanvaltaisuusperiaate edellyttää sekä kunnalliselta että alueelliselta itsehallinnolta sitä, että päätösvalta kuuluu viime kädessä kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille³¹⁵. Kainuun mallissa maakuntavaltuusto kyllä valitaan suorilla vaaleilla, mutta kansanvaltaisuusperiaatteen mukaiset yksilön vaikutusmahdollisuudet varsinkin pienten kuntien osalta saattavat heikentyä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely Kainuussa lisää maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla. Vastaavasti tehtävien siirto kunnilta maakunnalle kaventaa valiokunnan mukaan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia paikallisella tasolla. Valiokunta toteaa kuitenkin, että tämä ei merkitse olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan.³¹⁶ Päätösvallan siirtyminen tärkeissä asioissa kunnilta maakunnalle voi kuitenkin etäännyttää Kainuun asukkaita poliittisesta päätöksenteosta. Yksilön näkökulmasta katsottuna maakunnallisen vaikutusvallan lisääntyminen ei välttämättä korvaa kunnallisen itsehallinnon vähentymistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallintovaliokunnalle 31/1996 vp hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamiseksi todetaan, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Samassa lausunnossa valiokunta katsoo, että kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa jossain määrin kunnallista itsehallintoa.

³¹⁴ PeVL 65/2002 vp s. 3.

³¹⁵ Ryytänen 2003b, 55.

³¹⁶ PeVL 65/2002 vp, s. 4.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan uutta pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevasta lainsäädännöstä (PeVL 11/1984 vp) antanut merkitystä sille, supistaako järjestely oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Valiokunta on samassa yhteydessä pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintatehtävien lisäämistä siten, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Yhteistyövaltuuskunnan tehtävät olivat kuitenkin selvästi ylikunnalliset perustuslakivaliokunnan mielestä.³¹⁷ Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta todetaan, että vaikka kuntien tehtäväpiiri huomattavasti supistuu hallintokokeilun myötä, tehtävien järjestämisvastuu säilyy edelleen itsehallinnollisella yksiköllä. Sekä kunnissa että maakunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden suoraan valitsema toimielin.³¹⁸

Kainuun hallintokokeilussa kokeilualueen kunnilta Kainuun maakunnalle on siirtynyt huomattava määrä tehtäviä. Valtaosa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävistä, ja koulutuksen osalta lukio- ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämistehtävät, on siirretty maakunnalle. Tehtävien näin laaja siirtäminen vaikuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä merkittäväällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että sääntely on lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.³¹⁹

Vertailun vuoksi on syytä tarkastella yhden Kainuun hallintokokeiluun kuuluvan kuntayhtymän tehtäviä. Kainuun hallintokokeilulain 21 §:ssä säädetään Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymästä. Kyseisen kuntayhtymän tehtävien osalta 21 §:n lopussa todetaan, että kokeilualueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita kuin laissa mainittuja tehtäviä. Maakunta ei siis itsessään voi määrätä “ itsehallintonsa nojalla” lisää tehtäviä kuntayhtymälle, vaan tämän päätöksen tekevät kokeilualueen kunnat. Tämä on positiivista kuntien itsehallinnon

³¹⁷ HE 198/2002 vp, s. 47.

³¹⁸ HE 198/2002 vp, s. 51.

³¹⁹ PeVL 65/2002 vp s.3.

kannalta.

Heurun mukaan itsehallinnolliselta kunnalta on edellytettävä kykyä tiedostaa jäsentensä henkiset ja aineelliset tarpeet sekä valmiutta edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja ihmisen henkistä kasvua. Lisäksi itsehallinnollisen kunnan ominaisuuksiin kuuluu valmius luoda edellytyksiä kestäväälle kehitykselle.³²⁰ Heurun kuvaus itsehallinnollisen kunnan edellytyksistä ja erityisesti valmiudesta luoda edellytyksiä kestäväälle kehitykselle voidaan nähdä perusteena Kainuun hallintokokeilun mukaiselle maakunnalliselle itsehallinnolle. Monet Kainuun kunnat olisivat ilman hallintokokeilua olleet kykenemättömiä panostamaan palvelujensa pitkän tähtäimen kehittämiseen.

Kunnallisen itsehallinnon tarkoituksena on varmistaa paikallisyhteisön asioiden demokraattinen ja tarkoituksenmukainen hoito asukkaiden omavastuisten toiminnan kautta. Tähän sisältyy kunnallisen itsehallinnon peruseriaate siitä, että asukkaat ottavat yhteisen vastuun oman paikkakuntansa asioista. Rynäsen mukaan asukkaiden vastuun sivuuttaminen saattaa horjuttaa koko hyvinvointiyhteiskuntamme perustaa, joka on mitä suurimmassa määrin riippuvainen kunnallisen itsehallinnon kautta tapahtuvasta toiminnasta. Rynänen nostaa tavoitteelliseksi kansalaisyhteiskunnaksi välillistä demokratiaa korkeamman kansanvallan tason yhteiskunnan, jossa kansalaiset osallistumisen kautta ottavat todellisen vastuun yhteisönsä asioista.³²¹

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaan ”paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Kuntien asema Kainuun hallintokokeilussa ei täytä näitä paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa määriteltyjä kunnallisen itsehallinnon tuntomerkkejä parhaalla mahdollisella tavalla. Huomattava osa julkisista tehtävistä on siirtynyt paikallisviranomaisilta alueelliselle tasolle. Vaarana on näin myös Rynäsen mainitsema asukkaiden vastuun sivuuttaminen paikallisissa asioissa.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalla on oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Tämän oikeuden keskeinen ulottuvuus on 121 §:ssä nimenomaisesti säännelty kunnallinen itseverotusoikeus. Tuorin mukaan voidaan perustellusti katsoa, että kunnallinen

³²⁰ Heuru 2001a, 10–11.

³²¹ Heuru-Mennola-Rynänen 2001.

itseverotusoikeus on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan vapaaharkintaisten tehtävien rahoitukseen. Kunnan itsenäinen päätösvalta taloudestaan ja samalla itsehallinnostaan on sitä rajoitetumpi, mitä suuremman osan verotuloistaan kunta joutuu käyttämään lakisääteisten tehtävien rahoitukseen.³²²

Kunnallinen itsehallinto voi siis jopa hyötyä tilanteesta, jossa kuntien kaikki voimavarat eivät mene lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiseen, vaan voimavaroja riittää myös yleisen toimialan tehtäviin. Tässä suhteessa avainasemassa on maakunnan rahoitusjärjestelmän toimivuus ja se, saadaanko palvelutuotannon tehokkuutta nostettua niin, että kuntien maksuosuus maakunnan järjestämistä palveluista pienenee.

Hallituksen esityksessä Kainuun hallintokokeilulain muuttamisesta todetaan, että Kainuun maakuntahallinnon ja kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suhteen kannalta on keskeistä se, että molemmat perustuvat asukkaiden itsehallintoon. Hallituksen esityksessä mainitaan vielä, että kuntien osallistuminen maakuntahallintoon on vähemmän merkittävää kuin asukkaiden itsehallinto.³²³ Asukkaiden osallistumismahdollisuudet arvotetaan näin kuntien osallistumisen edelle.

Kainuun kuntien asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen tulevaisuudessa on yksi keskeisimpiä syitä Kainuun hallintokokeilulle. Tämän ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan. Lausunnon keskeinen sanoma onkin, että vaikka esitys hallintokokeilulaista sisältää ongelmakohtia kunnallisen itsehallinnon ja kuntien toimialan suhteen, Kainuun kokeilun kaltainen järjestely on välttämätön kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen vuoksi.³²⁴

³²² Tuori 2002, 37.

³²³ HE 215/2005 vp, s. 11.

³²⁴ PeVL 65/2002 vp.

7. Johtopäätökset

Kunnallisen itsehallinnon vahvin oikeudellinen perusta muodostuu Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjasta ja Suomen perustuslaista, sillä EU-oikeus ei suoranaisesti vaikuta valtion sisäiseen toimivallanjakoon. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Peruskirjan kolmas artikla määrittää paikallista itsehallintoa seuraavasti: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Perustuslain 121 § asettaa kunnalliselle itsehallinnolle seuraavat reunaehdot: kunnan hallinnon perustumisen asukkaiden itsehallintoon, kuntien tehtävien lakisidonnaisuuden ja kuntien verotusoikeuden. Perustuslain 2 §:ssä tuodaan esiin kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiset periaatteet eli kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate. Perustuslain toinen luku, jossa säädetään perusoikeuksista, täsmentää osaltaan 2.3 §:n ilmentämää oikeusvaltioperiaatetta. Perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittävät samalla kunnille säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä.

Perustuslaki takaa mahdollisuuden toteuttaa maakunnallista itsehallintoa. Perustuslain 121 §:n 4 momentin alun mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella säädetään lailla. Kunnallisen itsehallinnon kaltaista perustuslainsuojaa maakunnallisella itsehallinnolla ei kuitenkaan ole. Maakuntien oikeudellinen asema tavallisen lain tasolla on vahvistunut 1990-luvun aluehallinnon uudistusten yhteydessä. Suomen maakuntien asema toisiinsa verrattuna on hyvin erilainen, sillä perustuslain 120 §:ssä säädetään erikseen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa (PL 75.2). Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto on siten jopa laajempaa kuin kunnallinen itsehallinto. Vastaavasti Kainuun hallintokokeilulain sääntelemä maakunnan itsehallinto luo Kainuulle muista Manner-Suomen maakunnista erottuvan aseman.

Kainuun hallintokokeilun tapainen tehtävien siirto kunnilta maakunnalle on mielenkiintoinen kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta katsottuna. Kainuun hallintokokeilu

on kansanvaltaisuusperiaatteen mukainen sinä mielessä, että maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Perustuslain vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan 14 §:n 3 momentissa todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaali- ja osallistumisoikeudet täsmentävät kansanvaltaisuus-periaatetta, mutta ovat samalla myös oikeusvaltio-periaatteen piiriin kuuluvia perusoikeuksia.

Yksilön mahdollisuudet osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan lisääntyvät Kainuussa maakunnan tasolla, mutta tehtävien siirto vähentää kuntien asukkaiden osallistumismahdollisuuksia paikallisella tasolla. Paikallisen tason päätösvaltaa siirtyy alueelliselle tasolle, ja tämän on katsottu olevan ristiriitaista kunnallisen itsehallinnon ja kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta katsoen. Saraviidan mukaan osallistumisoikeuksia laajentavia lainsäädäntömuutoksia ei kovin helpolla voida katsoa puuttumisiksi eduskunnan ja kuntien perustuslaissa vahvistettuun päätösvalta-asemaan. Tässä saattaa olla yksi syy siihen, että vaikka perustuslakivaliokunta katsoi hallintokokeilun olevan varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, kokeilu voitiin silti säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tehtävien siirto Kainuussa on oikeusvaltioperiaatteen mukaista ensinnäkin siksi, että se perustuu lakiin. Lisäksi siirretyt tehtävät ovat kansalaisten sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia toteuttavia peruspalvelutehtäviä, joiden toteutumisen turvaaminen olisi vaarassa ilman hallintokokeilua. Perusoikeudet ovat olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta, ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen tärkein syy Kainuun hallintokokeilulle. Tosin sivistysvaliokunta esitti kokeilulain valmisteluvaiheessa huolensa siitä, että sivistykselliset perusoikeudet eivät toteudu tarpeeksi, jos lukiokoulutus liitetään kokeiluun. Kokeilu ei siis ole ristiriidaton edes oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta tarkasteltuna.

Vaikka maakunnan asukkaiden vaikutusvallan lisääminen lisääkin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia maakunnan tasolla, perustuslain 2.2 §:n mukaiset yksilön vaikuttamismahdollisuudet yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla vähenevät kunnissa tehtävien siirron takia. Kunnan itsehallinto on toiselta merkitykseltään kunnan asukkaiden itsehallintoa, joten tässä suhteessa Kainuun hallintokokeilu vaikuttaa kuntien itsehallintoa vähentävästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien

kaventumista kokeilualueen kunnissa. Valiokunnan mukaan maakunnan asukkaiden asema ei olennaisesti muutu, vaikka tehtävien siirto kunnilta maakunnalle kaventaa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia paikallisella tasolla. Kunnallisen demokratian tilaan on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota jatkossa, jotta sen kiinnostavuus Kainuun kuntien asukkaiden keskuudessa ei vähenisi.

Kainuun maakunnan asukkaiden vaikutusvalta maakunnan asioissa toteutuu suorilla vaaleilla valitun Kainuun maakuntavaltuuston kautta. Maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät hallintokokeilun vaikutuksesta kolmella tapaa. Ensinnäkin maakunnan päätösvalta ulottuu nyt myös ennen valtion viranomaisille kuuluneisiin tehtäviin mm. Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen suuntaamisessa. Maakuntavaltuuston ansiosta päätöksenteko mm. erikoissairaanhoidon osalta on demokraattisempaa kuin ennen hallintokokeilua. Kolmanneksi maakunnan asukkaiden vaikutusvalta lisääntyy siitä syystä, että maakunnalle kuuluvat maakunnan liiton tehtävät ovat nyt välittömän demokratian valvonnan piirissä, kun muualla Suomessa maakunnan liiton asioista päättävät kuntien valitsevat edustajat.

Kuntien oma toimiala Kainuussa koostuu sivistystoimen osalta päivähoidosta, varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Näiden tehtävien lisäksi kuntien tehtäväpiiriin kuuluvat vapaa sivistystyö kirjasto- ja tietopalveluineen, kulttuuripalvelut, liikunta ja nuorisotyö, teknisen palvelukeskuksen tuottamat palvelut ja elinkeinotoiminnan tukeminen. Kuntien ja maakunnan keskinäisellä sopimuksella keskeiset operatiiviset tukipalvelut keskitetään maakunnalle, mutta tukipalveluiden strategiset suunnittelu-, kehittämis- ja analysointitehtävät sekä yleiset hallinnolliset tehtävät jäävät peruskunnille. Kunnat saavat pitää itsehallintonsa kannalta keskeisen yleisen toimialan sekä edelleen osan erityislakien säätelemistä tehtävistä. Erityisen toimialan tehtävät lukeutuvat myös kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin, joten erityislakien alaisten tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vähentää kuntien itsehallintoa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvat kuntalaisten oikeus valita kunnan päättävä elin eli kunnanvaltuusto, valtuuston yleinen toimivalta kunnan asioissa sekä lakisääteisten että vapaaehtoisten tehtävien osalta, kunnan verotusoikeus ja muu itsenäinen taloudellinen päätösvalta sekä kunnan erillisyyt ja tietty riippumattomuus valtionhallinnosta. Kainuussa toteutettava tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vaarantaa näistä ominaispiirteistä kunnanvaltuuston yleistä toimivaltaa kunnan asioissa ja muuta itsenäistä taloudellista päätösvaltaa.

Kunnan yleiseen toimivaltaan kunnan asioissa ja itsenäiseen taloudelliseen päätösvaltaan vaikuttaa Kainuussa rajoittavasti se, että maakunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen rahoittaminen on edelleen kuntien vastuulla. Tämä pienentää kokeilualueen kuntien taloudellisia voimavaroja niiden oman päätösvallan alaisissa asioissa ainakin siihen asti, kun kokeilusta saatavat keskittämisedut alkavat pienentää palvelujen tuottamisen kustannuksia. Esimerkiksi Kajaanin kaupungin vuoden 2005 talousarvion käyttötalousosaa tarkastellessa voidaan havaita, että Kajaanin maakunnalle menevä osuus kasvaa lievästi vuodesta 2005 vuoteen 2008. Samanaikaisesti omaan toimintaan käytetyt menot pysyvät ennallaan, joten Kajaanissa joudutaan tinkimään omista menoista.

Kainuun maakunnan talous on kokeilun ensimmäisenä vuotena kääntynyt suotuisampaan suuntaan. Toimintakulut kasvoivat 1,6 prosenttia, kun vastaava kasvu on aiempina vuosina ollut yli 6 prosenttia. Kainuun kuntien vuosikatteiden kehitys on kuitenkin huolestuttava. Kajaanin sektorikohtaista talouskehitystä tarkastelemalla voidaan päätellä, että Kajaanin oman toimialan suhteellinen osuus pienenee vuodesta 2005 vuoteen 2008. Oman päätösvallan alaisiin tehtäviin on siis käytössä vähemmän rahaa kokeilun edetessä. Lisäksi Kainuun hallintokokeilu on vähentänyt esimerkkikuntien lautakuntien määrää. Sotkamossa oli ennen kokeilua seitsemän lautakuntaa, kun niitä nykyisin on vain kaksi. Ristijärvellä ja Kajaanissa lautakuntien määrä on vähentynyt kahdella.

Kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkeistä Kainuussa täyttyvät edelleen kuntien tehtävien lakisidonnaisuus, kuntien verotusoikeus, suorilla vaaleilla valittu kunnanvaltuusto, kuntien yleinen toimiala ja kuntien oikeus ottaa tehtäviä hoitaakseen. Kainuun kunnilla ei kuitenkaan ole Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämää oikeutta hoitaa huomattavaa osaa julkisista tehtävistä omalla vastuullaan. Kuntien itsehallintoa ja siihen kiinteästi kuuluvaa toimialaa ei voida korvata maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisella. EU:n subsidiariteettiperiaatteen voidaan katsoa myös asettavan tietyt reunaehdot myös valtion sisäisen hallinnon järjestämiselle niin valtion, maakunnan kuin kunnankin välillä. Julkisista tehtävistä tulisi ensisijaisesti huolehtia sen tason, joka on lähimpänä kansalaista. Kainuussa kansalaisten peruspalvelujen toteutumisen varmistaminen on kuitenkin painava peruste sille, että alueellinen taso ottaa vastuun osasta julkisia tehtäviä.

Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien itsehallintoon on melko

hienovaraista. Monet itsehallinnon tunnusmerkit säilyvät, mutta itsehallinnon sisältö on kuitenkin muuttunut suhteellisen rajusti tehtävien siirron takia. Oikeastaan itsehallinnon muodollisia tunnusmerkkejä oleellisempaa kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuden kannalta Kainuussa onkin se, säilyykö kuntalaisten kiinnostus osallistua paikallisista asioista päättämiseen. Alueellisella ja paikallisella itsehallinnolla on yhteinen päämäärä, demokratian edistäminen, joten alueellisen itsehallinnon tulisi kunnolla toimiakseen perustua toimivan paikallisen itsehallinnon varaan. Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen johdanto-osassa todetaan, ettei alueellistamista tule saavuttaa paikallisviranomaisten itsehallinnollisen aseman kustannuksella, vaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta saavutettua tulee kunnioittaa³²⁵.

Lyhyellä aikavälillä tilastojen valossa näyttää siltä, että osa taloudellisesta itsehallinnollisesta päätäntävällästä on siirtynyt kunnilta maakunnalle. Voidaan katsoa, että itsehallinto on tältä osin kaventunut. Samalla kuitenkin mahdollistetaan se, että asukkaiden hyvinvointipalvelut on mahdollista edelleen taata. Kunnille on jäänyt itsehallintoa monien ei-lakisääteisten tehtävien osalta. Pitkällä aikavälillä kokeilu mahdollistaa kuntien itsehallinnon säilymisen, sillä Kainuun hallintokokeilun kaltaisen järjestelyn avulla kunnat voivat säilyttää itsenäisyytensä ja osan taloudellista päätäntävältä harkinnanvaraisissa asioissa. Tästä huolimatta kuntaliitokset ovat Kainuussa lähivuosina melko todennäköisiä.

TSS-oikeudet ovat lisänneet perusoikeuksien merkitystä kuntia koskevia lakeja säädettäessä. Lainsäätäjän velvollisuus säätää tai pitää voimassa perusoikeuksia turvaavia lakeja edellyttää usein velvollisuuksien säätämistä lailla kunnille. Kainuun kuntien asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen tulevaisuudessa on yksi keskeisimpiä syitä Kainuun hallintokokeilulle, ja Kainuun hallintokokeilulain säätämisen taustalla voidaan nähdä lainsäätäjän velvollisuus säätää perusoikeuksia turvaavia lakeja. Myös Kainuun hallintokokeilua koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon keskeinen sanoma on, että vaikka esitys hallintokokeilulaista sisältää ongelmakohtia kunnallisen itsehallinnon ja kuntien toimialan suhteen, Kainuun kokeilun kaltainen järjestely on välttämätön kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen vuoksi.

Kainuussa käynnissä oleva maakunnallisen itsehallinnon kokeilu on yritys vahvistaa alueellista

³²⁵ Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suositus 34/1997, s.4.

demokratiaa. Tarkoitus ei liene nujertaa paikallista eli kunnallista demokratiaa, mutta kuntien tehtävien siirtyessä suurelta osin maakunnalle herää kysymys, kuinka kiinnostuneita paikalliseen itsehallintoon osallistumisesta enää kunnissa ollaan. Pitäisikö löytää keinot siihen, että maakunnan kansanvaltaisen päätöksenteon vahvistaminen vaikuttaisi kuntien asukkaisiin niin, että myös kiinnostus kuntien päätöksentekoa ja toimintaa kohtaan säilyisi tai jopa kasvaisi. Tämä saattaa olla melko haasteellinen tehtävä, vaikka perusteita yhteisen suunnan löytymiselle onkin. Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto tähtäävät nimittäin molemmat samaan päämäärään: demokratian vahvistamiseen ja kansalaisten osallistumiseen. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen tavoitteet ovat tältä osin yhtenäiset.

Kuntarakenteemme tulee joka tapauksessa kohtaamaan suuria muutoksia seuraavien vuosikymmenien aikana, ellei sitten alueellisen itsehallinnon kehittäminen tuo ratkaisua palvelujen järjestämisen ongelmiin. Tällainen muutos voi kuitenkin olla vahvojen kuntien Suomessa kulttuurillisesti hyvin vaikea. Valtion ja kuntien välisen kansanvaltaisen hallinnon kehittäminen toisi uuden ”valtaportaan” hallintoomme, ja sen valta olisi osin kunnilta, osin valtiolta pois. Saavutetusta vallasta luopuminen on tunnetusti äärimmäisen vaikeaa, ovat kyseessä sitten ihmiset tai heidän johtamansa hallinto.

Liite 1

Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään hallintokokeilusta, jonka 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.

2 §

Soveltamisala

Lakia sovelletaan Kainuun maakunnassa hallintokokeiluun Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella (kokeilualue).

3 §

Maakunnan asema

Kainuun maakunta toimii tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa, mitä kuntalaissa (365/1995) tai muussa laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä laissa toisin säädetä.

4 §

Maakunnan tehtävät

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

(jatkuu)

(Liite 1 jatkuu)

maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

5 §

Maakuntaan kuuluvat kuntayhtymät

Maakuntaan kuuluu sen tehtävien hoitamista varten:

- 1) Kainuun liitto;
- 2) Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä; sekä
- 3) Kainuun koulutuskuntayhtymä.

Edellä 2 §:ssä mainitut kunnat voivat sopia, että yksi kuntayhtymä hoitaa maakunnan tehtävät. Tällöin tästä kuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa tai muussa laissa säädetään 1 momentissa mainituista kuntayhtymistä, ja tämän lain 44 §:ää sovelletaan myös Kainuun liiton henkilöstöön. (2.4.2004/219)

6 §

Kansallinen kehittämisrahoitus

Valtion talousarvioon otetaan sisäasiainministeriön pääluokkaan määräraha kokeilualueen kehittämistä varten (Kainuun kehittämisraha).

7 § (2.4.2004/219)

Rakennerahastot

Valtion talousarvioon otetaan rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999), jäljempänä rakennerahastolaki, 10 §:ssä tarkoitettujen maksuviranomaisten pääluokkaan valtion talousarvion Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen valtion vastinrahoitusta varten tarvittava määräraha Kainuuta varten tavoite 1 -ohjelmaan.

Valtioneuvosto osoittaa valtion talousarvion rajoissa valtion talousarvion rakennerahastovaroja koskevilta momenteilta Kainuun maakunnalle kiintiön momenteittain tavoite 1 -ohjelmaa varten.

2 luku

Maakuntavaltuusto

8 §

Maakuntavaltuusto

Maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto siten kuin tässä laissa säädetään.

Valtuustossa on 39 jäsentä. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Lisäksi Vaalan kunta nimeää maakuntavaltuustoon kaksi edustajaa, jotka ovat valtuuston jäseninä sen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita, rakennerahastovaroja ja niiden vastinrahoitusta koskevia asioita sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) säädettyjä asioita.

9 §

Maakuntavaltuuston yleiset tehtävät

Maakuntavaltuusto johtaa ja sovittaa yhteen 5 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien toimintaa, päättää niiden toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä toimii kuntalain 81 §:n tarkoittamana 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.

10 §

Maakuntavaltuuston tehtävät kansallisen kehittämisrahoituksen hallinnoinnissa

Maakuntavaltuusto päättää Kainuun kehittämisrahan jakamisesta eri viranomaisille seuraaviin käyttötarkoituksiin:

(Liite 1 jatkuu)

- 1) alueiden kehittämislain (602/2002) 6 §:n 2 momentin mukaiseen alueen elinkeinotoiminnan omatoimiseen tukemiseen;
- 2) kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) 19 §:n mukaiseen valtiontukeen;
- 3) luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) 23 §:n 1 kohdan mukaisiin liikenteen ostoihin;
- 4) kuljetusten alueellisesta tukemisesta annetun lain (954/1981) mukaiseen kuljetustukeen;
- 5) yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) 2, 3 ja 4 lukujen mukaisiin yritystukiin;
- 6) julkisista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) 6 luvun 1 §:n mukaisiin koulutushankintoihin sekä 7 luvun mukaiseen työllistämistukeen ja lisätukeen;
- 7) eräiden työllisyysmäärärahojen käytöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1345/2002) mukaisiin avustuksiin, tukiin ja valtion investointeihin;
- 8) valtioneuvoston päätöksen ympäristönsuojelun edistämiseen myönnettävien avustusten yleisistä ehdoista (894/1996) mukaisiin avustuksiin;
- 9) yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden avustamisesta annetun lain (56/1980) 2 §:n mukaisiin avustuksiin;
- 10) ympäristötöiden suunnittelusta ja rakentamisesta, peruskorjauksista ja rakentamisvelvoitteista aiheutuvien menojen maksamiseen sekä valtion vesihuoltotöistä annetun valtioneuvoston päätöksen (976/1985) mukaisten töiden toteuttamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen; sekä
- 11) perustienpitoon ja tieverkon kehittämiseen.

Jakaessaan Kainuun kehittämisrahaa eri viranomaisille edellä 1 momentissa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin maakuntavaltuusto päättää rahoituksen tulostavoitteista noudattaen soveltuvin

(Liite 1 jatkuu)

osin, mitä tulostavoitteiden asettamisesta valtion talousarviosta annetussa lainsäädännössä säädetään. Asianomaiset viranomaiset tekevät valtuustolle perustellut ehdotukset niiden toimintaa koskevista tavoitteista ja määrärahoista.

Kainuun erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi maakuntavaltuusto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen yritystukien myöntämisestä, 6 kohdassa tarkoitetuista koulutushankinnoista ja 7 kohdassa tarkoitettujen avustusten ja tukien myöntämisestä.

11 §

Maakuntavaltuuston tehtävät rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnoinnissa tavoite 1 -ohjelmassa

Maakuntavaltuuston päätöksen perusteella asianomainen maksuviranomaisministeriö irrottaa Kainuun maakuntaan osoitettujen tavoite 1 -ohjelman rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden eri viranomaisille tavoite 1 -ohjelma-asiakirjassa ja sen täydennysosassa määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Maakuntavaltuuston päätöksen tulee perustua 16 §:n 3 momentin mukaisen maakuntahallituksen esitykseen.

Maakuntavaltuusto voi päättää, että maksuviranomaisen tulee jättää osa rakennerahastovaroista ja vastaavasta valtion rahoitusosuudesta rakennerahastolain 12 §:n 5 momentissa tarkoitettuun ohjelmareserviin.

Maakuntavaltuusto voi 1 momentin mukaiseen 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.

12 §

Toimivallan siirtäminen

Maakuntavaltuusto voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sekä oikeuttaa mainitut tahot siirtämään niille siirrettyä

(Liite 1 jatkuu)

toimivaltaa edelleen siten kuin kuntalain 14 §:ssä säädetään. Toimivaltaa ei saa siirtää asiassa, josta maakuntavaltuuston tulee tämän lain tai muun lain mukaan päättää, eikä asiassa, jossa valtuuston päätösvaltaa ei kuntalain mukaan saa siirtää.

3 luku

Maakunnan muu hallinto

13 §

Maakunnan 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.

14 §

Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Maakuntavaltuusto voi erottaa maakunnan toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Valtuusto ei kuitenkaan voi erottaa 16 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja maakuntahallituksen jäseniä.

15 §

Maakuntahallituksen tehtävät

Maakuntahallituksen tehtävänä on:

- 1) valmistella valtuuston päätökset;
- 2) valvoa valtuuston päätösten laillisuutta;
- 3) panna täytäntöön valtuuston päätökset;

- 4) toimia maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallituksena;
- 5) toimia rakennerahastolain 17 §:ssä ja alueiden kehittämislain 12 §:ssä tarkoitettuna maakunnan yhteistyöryhmänä; sekä
- 6) valvoa maakunnan etua sekä edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

16 §

Maakuntahallituksen eri kokoonpanot

Maakuntahallituksen peruskokoonpanossa on vähintään kahdeksan jäsentä ja sen puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja. 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 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 yhteisryhmänä sen kokoonpanoon kuuluvat 2 momentissa säädetyn lisäksi alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt siten kuin rakennerahastolain 17 §:n 3 momentissa säädetään ja Vaalan kunnan nimeämä edustaja. Maakuntavaltuusto valitsee edustajat saatuaan järjestöjen ehdotukset jäsenistä. Maakuntahallituksella on jaostoja ja sihteeristö siten kuin rakennerahastolain 17 §:n 7–9 momentissa ja 19 §:ssä säädetään.

17 §

Maakuntahallituksen jäsenten asema maakuntahallituksen toimiessa maakunnan yhteistyöryhmänä

Maakuntahallituksen toimiessa maakunnan yhteistyöryhmänä maakuntahallituksen ja sen tässä tehtävässä asettamien jaostojen jäsenet hoitavat tehtäviään virkavastuulla. Maakuntahallituksen jäsenistä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään luottamushenkilöistä.

Maakuntahallituksen jäsenille maksettavista palkkioista ja ansionmenetykskorvauksista sekä matkakustannusten ja muiden heille tehtävän hoitamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta on voimassa, mitä kuntalaissa säädetään luottamushenkilöille maksettavista palkkioista ja korvauksista. Valtion viranomaisten edustajille maksettavista palkkioista ja korvauksista vastaa se, jota jäsen edustaa.

18 §

Maakuntahallituksen toimivaltaisuus

Maakuntahallitus on toimivaltainen peruskokoonpanossaan, kun sen jäsenistä enemmän kuin puolet on läsnä.

Maakuntahallituksen toimiessa 16 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kokoonpanossa sen toimivaltaisuuden edellytyksenä on 1 momentissa säädetyn lisäksi, että peruskokoonpanoon kuuluvat läsnä olevat jäsenet yhdessä puheenjohtajan kanssa muodostavat enemmistön.

Maakuntahallituksen toimiessa maakunnan yhteistyöryhmänä sen toimivaltaisuudesta ja päätöksenteosta on voimassa, mitä rakennerahastolain 20 §:ssä säädetään maakunnan yhteistyöryhmän toimivaltaisuudesta ja päätöksenteosta.

19 §

Maakuntajohtaja

Kainuun maakunnassa on maakuntajohtaja, jonka maakuntavaltuusto valitsee valtuuston toimikaudeksi.

Jollei maakuntajohtajan vaalissa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

20 §

Maakuntajohtajan asema ja tehtävät

Maakuntajohtaja on päätoimisessa virkasuhteessa Kainuun liittoon. Maakuntajohtaja toimii Kainuun liiton johtajana ja maakuntahallituksen puheenjohtajana sen kaikissa kokoonpanoissa.

Maakuntajohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa maakuntahallituksen puolesta sekä saada maakunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Maakuntajohtajan irtisanomisesta ja muihin tehtäviin siirtämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään kuntalain 25 §:ssä.

4 luku

Pakolliset kuntayhtymät

21 §

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä

Kainuun maakunnassa toimii sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, johon 2 §:ssä mainitut kunnat kuuluvat.

Kuntayhtymä huolehtii maakunnassa tehtävistä, jotka on säädetty kunnalle tai kuntayhtymälle:

- 1) kansanterveyslaissa (66/1972);
- 2) erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989);
- 3) mielenterveyslaissa (1116/1990);
- 4) tartuntatautilaissa (583/1986);
- 5) terveydensuojelulaissa (763/1994);
- 6) lastensuojelulaissa (683/1983);

- 7) päihdehuoltolaissa (41/1986);
- 8) toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetussa laissa (693/1976);
- 9) elintarvikelaissa (361/1995);
- 10) eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetussa laissa (1195/1996);
- 11) kemikaalilaissa (744/1989);
- 12) tuoteturvallisuuslaissa (914/1986);
- 13) eläinlääkintähuoltolaissa (685/1990); sekä
- 14) eläinsuojelulaissa (247/1996).

Kuntayhtymä huolehtii myös sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisesta vanhusten laitoshuollosta ja kasvatus- ja perheneuvonnasta sekä lastenvalvojalle isyyslain (700/1975), isyyslain voimaanpanosta annetun lain (701/1975) ja sosiaalihuoltolain nojalla kuuluvista tehtävistä. Lisäksi kuntayhtymä huolehtii vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) säädetystä kuntoutusohjauksesta, sopeutumisvalmennuksesta, vaikeavammaisten henkilöiden kohtuullisista kuljetuspalveluista niihin liittyvine saattajapalveluineen ja tulkkipalveluista. Kuntayhtymä huolehtii niin ikään kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädettyistä tehtävistä lukuun ottamatta sanotun lain 2 §:n 3 kohdassa säädettyä toiminnallista valmennusta ja sanotun lain 2 §:n 4 kohdassa säädettyä työtoiminnan ja asumisen järjestämistä sekä muuta vastaavaa yhteiskunnallista sopeutumista edistävää toimintaa.

Kokeilualueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä.

22 §

Kainuun koulutuskuntayhtymä

Kainuun maakunnassa toimii Kainuun koulutuskuntayhtymä, johon 2 §:ssä mainitut kunnat kuuluvat.

Kuntayhtymä toimii 2 §:ssä mainittujen kuntien sijasta lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä. Lisäksi kuntayhtymä toimii ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä silloin, kun ammatillista koulutusta järjestänyt kunta on järjestänyt myös ammatillista aikuiskoulutusta. Kainuun koulutuskuntayhtymään sovelletaan kuntayhtymään kuuluville kunnille myönnettyihin koulutuksen järjestämislupiin sisältyviä määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä kunnista, joissa koulutusta järjestetään. Koulutuksen järjestämislupien muuttamisesta kokeilun aikana on voimassa, mitä edellä mainituissa laeissa säädetään.

Kokeilualueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita kuin 2 momentissa säädettyjä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä.

23 §

Peruspalveluiden rahoitus

Kainuun kunnat rahoittavat Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän järjestämiä 21 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjä palveluita siten kuin kunnat siitä kuntayhtymän perussopimuksessa sopivat. Perussopimuksen mukainen rahoitus palveluihin maksetaan maakunnalle.

Kainuun maakunnan alueella järjestettävän lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus myönnetään ja maksetaan maakunnalle. Valtionrahoituksesta on voimassa, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) säädetään. Lukion valtionrahoituksen perusteena käytetään kuitenkin kullekin tämän lain voimaan tullessa lukiokoulutusta järjestäneelle kunnalle erikseen laskettavia yksikköhintoja siten kuin ne edelleenkin toimisivat lukiokoulutuksen järjestäjinä.

Maakuntavaltuusto päättää Kainuun liitolle tulevan sekä 1 ja 2 momentissa säädetyn rahoituksen käyttämisestä tämän lain mukaisiin tarkoituksiin.

(Liite 1 jatkuu)

Kainuun maakunnalle ja 2 §:ssä mainituille kunnille voidaan myöntää valtionosuutta ja -avustusta maakunnalle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen tehtävien edellyttämiin perustamishankkeisiin siten kuin siitä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.

5 luku

Maakuntavaalit (2.4.2004/219)

24 §

Maakuntavaalit, valtuutetut ja varavaltuutetut (2.4.2004/219)

Kainuun maakuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina kunnallisvaalien yhteydessä. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. (2.4.2004/219)

Vaalipiirinä on kokeilualue. Kustakin kokeilualan kunnasta valitaan 32 §:ssä tarkoitetun laskutoimituksen osoittama määrä valtuutettuja. Kussakin kunnassa asetetaan omat ehdokkaat. 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.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan varavaltuutetun.

Maakuntavaaleissa kaikissa kunnissa asetetut ehdokkaat ovat yhdellä ehdokaslistojen yhdistelmällä.

25 § (2.4.2004/219)

Äänioikeus

Äänioikeus Kainuun maakuntavaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsen-valtion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta on joku kokeilualan kunnista väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus

(Liite 1 jatkuu)

Kainuun maakuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa vähintään kahden vuoden ajan.

26 §

Yleinen vaalikelpoisuus

Vaalikelpoinen Kainuun maakuntavaltuustoon on henkilö:

- 1) jonka kotikunta on joku kokeilualueen kunnista;
- 2) jolla on jossakin kokeilualueen kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan; ja
- 3) joka ei ole vajaavaltainen.

Ehdokkaaksi Kainuun maakuntavaltuustoon valitsemista varten voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

27 §

Vaalikelpoisuuden rajoitukset

Vaalikelpoinen Kainuun maakuntavaltuustoon ei ole:

- 1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi maakuntahallintoa koskevia valvontatehtäviä;
- 2) valtion aluehallinnon virkamies, joka toimii johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä, johon liittyy maakunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvien kehittämisrahojen myöntäminen;
- 3) maakunnan liiton palveluksessa oleva henkilö, joka toimii johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä; eikä
- 4) maakuntavaltuuston alaisen kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 3 kohdassa tarkoitettuun maakunnan liiton palveluksessa olevaan henkilöön.

(2.4.2004/219)

(Liite 1 jatkuu)

Edellä tarkoitetussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

28 §

Vaalin toimittaminen

Maakuntavaalit toimitetaan noudattaen soveltuvin osin vaalilain (714/1998) 5 ja 6 luvun säännöksiä. Ennakkoäänestysoikeudesta maakuntavaaleissa on kuitenkin voimassa, mitä jäljempänä 29 §:ssä säädetään. (2.4.2004/219)

29 §

Ennakkoäänestysoikeus

Jokainen äänioikeutettu saa äänestää ennakolta maakuntavaaleissa kokeilualueella kunnassa olevassa ennakkoäänestyspaikassa. (2.4.2004/219)

Äänioikeutettu, joka on hoidettavana sairaalassa, ympärivuorokautista hoitoa antavassa tai muussa kunnan keskusvaalilautakunnan ennakkoäänestyspaikaksi määräämässä sosiaalihuollon toimintayksikössä taikka joka on otettu rangaistuslaitokseen, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa.

Äänioikeutettu, jonka kyky liikkua tai toimia on siinä määrin rajoittunut, ettei hän pääse äänestys- eikä ennakkoäänestyspaikkaan ilman kohtuuttomia vaikeuksia, saa, sen mukaisesti kuin vaalilain 55 §:ssä säädetään, äänestää ennakolta kotonaan kokeilualueen siinä kunnassa, joka on merkitty äänioikeusrekisteriin hänen kotikunnakseen.

30 §

Ehdokasasettelu

Ehdokasasettelussa ja ehdokashakemuksessa noudatetaan soveltuvin osin vaalilain 146–156 §:ää ottaen huomioon, mitä jäljempänä 2–5 momentissa säädetään.

Jos puolueet yhtyvät vaaliliitoksi yhdessä kunnassa, on sama vaaliliitto solmittava kaikissa kokeilualueen kunnissa.

(Liite 1 jatkuu)

Jos vähintään kaksi ehdokkaita asettavaa yhteislistaa on keskenään sopinut muodostavansa maakuntayhteislistan, kunkin tällaisen yhteislistan vaaliasiamiehen on annettava tätä koskeva ilmoitus kunnan keskusvaalilautakunnalle samanaikaisesti vaalilain 156 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen kanssa. 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.

Puolueen ja valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehet kunnallisvaaleissa voivat toimia vaaliasiamiehinä myös maakuntavaltuuston vaaleissa.

31 §

Vaaliviranomaiset

Vaalipiirilautakuntana toimii Kajaanin kaupungin keskusvaalilautakunta.

32 §

Maakuntavaltuuston paikkojen jako kuntien kesken

Maakuntavaltuutettujen paikat jaetaan kokeilualan kesken väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan. Kunkin kunnan asukasluku jaetaan kokeilualan asukasluvulla ja kerrotaan saatu luku luvulla 39. Kuhunkin kuntaan tulee laskutoimituksen osoittama kokonaislukua 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.

Jaon maakuntavaltuustopaikkojen kesken toimittaa oikeusministeriö hyvissä ajoin ennen vaaleja antamallaan päätöksellä, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

33 § (2.4.2004/219)

Vaalien tuloksen laskenta kunnassa

Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kello 12.00 aloitettavassa kokouksessaan ne äänimäärät, jotka kukin ehdokas, puolue, vaaliliitto tai yhteislista ovat yhteensä saaneet kunnassa, ja ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut ääni-määrät ja kunnassa annettujen äänien kokonaismäärän Kajaanin keskusvaalilauta-kunnalle.

34 § (2.4.2004/219)

Vaalien tuloksen määrittäminen

Saatuun kuntien keskusvaalilautakunnilta 33 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen Kajaanin keskusvaalilautakunta laskee yhteen kunkin puolueen, vaaliliiton, maakuntayhteislistan ja maakuntayhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kokeilualueella saamat äänimäärät. Tämän jälkeen kullekin puolueelle, vaaliliitolle, maakuntayhteislistalle ja maakuntayhteislistaan kuulumattomalle yhteislistalle annetaan maakuntavertausluvut siten, että kukin puolue, vaaliliitto ja yhteislista saa ensimmäiseksi vertauslukuun kokeilualueella saamansa äänimäärän, toiseksi vertauslukuun puolet siitä, kolmanneksi vertauslukuun kolmanneksen, neljänneksi vertauslukuun neljänneksen ja niin edelleen. Yhteislistaan kuulumattoman 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, vaaliliitto, maakuntayhteislista, maakuntayhteislistaan kuulumaton yhteislista tai yhteislistaan kuulumaton valitsijayhdistys saa maakuntavaltuustossa.

35 § (2.4.2004/219)

Valtuutettujen paikkojen täyttäminen kunnittain

Jos puolue, vaaliliitto, maakuntayhteislista tai maakuntayhteislistaan kuulumaton yhteis-lista on saanut maakuntavaltuustoon vain yhden valtuutetun, täytetään se siinä kunnassa, jossa puolueen, vaaliliiton, maakuntayhteislistan tai maakuntayhteislistaan kuulumattoman yhteislistan asettamat ehdokkaat ovat saaneet eniten ääniä. Jos puolue, vaaliliitto, maakuntayhteislista tai maakuntayhteislistaan kuulumaton yhteislista on saanut vähintään kaksi valtuutetun paikkaa, ne jaetaan kuntien kesken samassa suhteessa kuin puolueen, vaaliliiton, maakuntayhteislistan tai maakuntayhteislistaan kuulumattoman yhteislistan saamat äänit jakautuvat kuntien kesken. Tätä

(Liite 1 jatkuu)

varten puolueen, vaaliliiton, maakuntayhteislistan tai maakuntayhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kunnassa saama äänimäärä jaetaan sen kokeilualueella saamalla äänimäärällä ja tämä luku kerrotaan puolueen, vaaliliiton, maakuntayhteislistan tai maakuntayhteislistaan kuulumattoman yhteislistan kokeiluseudulla saamien valtuutettujen paikkojen lukumäärällä. Kustakin kunnasta tulee valituksi näin saadun luvun osoittamaa kokonaislukua vastaava määrä puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan ehdokkaita. Jos puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan kaikki paikat eivät tule näin täytetyiksi, loput paikat jaetaan kuntien kesken luvun osoittamien desimaaliosien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

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

36 §

Valtuutetun paikan siirtyminen puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen (2.4.2004/219)

Jos sen jälkeen, kun valtuustopaikat on täytetty 35 §:n mukaisesti kunnittain, jostakin kunnasta tulisi valittavaksi valtuutettuja enemmän kuin 32 §:n 3 momentissa tarkoitetussa oikeusministeriön päätöksessä on määrätty, kunnasta siirtyy eroa vastaava määrä valtuustopaikkoja sellaiseen kuntaan, jonka valtuustopaikkojen lukumäärä olisi vastaavasti jäänyt vajaaksi. Puolueen, vaaliliiton, yhteislistan tai yhteislistan ulkopuolisen valitsijayhdistyksen ainoaa valtuustopaikkaa ei voida siirtää toiseen kuntaan. (2.4.2004/219)

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

37 §

Varavaltuutetut

Maakuntavaltuutetulle määrätään varavaltuutettu siten, että varavaltuutetuksi tulee samasta kunnasta ensimmäinen valitsematta jäänyt ehdokas siitä puolueesta, vaaliliitosta tai yhteislistasta, johon valittu kuului. (2.4.2004/219)

(Liite 1 jatkuu)

Jollei maakuntavaltuutetulle muuten saada varavaltuutettua, varavaltuutetuksi määrätään se kunnasta valitsematta jäänyt ehdokas, joka tulisi 35 §:n mukaan seuraavana valituksi.

Jos varavaltuutettu tulee valtuutetuksi tai muuten poistuu, Kajaanin keskusvaalilautakunnan tulee määrätä maakuntavaltuutetulle uusi varavaltuutettu noudattaen, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään.

38 § (2.4.2004/219)

Vaalien tuloksen vahvistaminen ja tiedottaminen

Kajaanin keskusvaalilautakunta vahvistaa, julkaisee ja tiedottaa Kainuun maakuntavaalien tuloksen vaalilain 94 §:n mukaisesti.

39 §

Muutoksenhaku vaaleihin (2.4.2004/219)

Päätökseen, jolla maakuntavaalien tulos on vahvistettu, saa hakea muutosta siten kuin vaalilain 8 luvussa muutoksenhausta kunnallisvaaleista säädetään. (2.4.2004/219)

Vaalien määräämisessä uusittavaksi ja vaalien tuloksen oikaisemisessa sovelletaan, mitä vaalilain 103 §:ssä säädetään.

40 § (2.4.2004/219)

Muiden säännösten soveltaminen vaaleissa

Maakuntavaaleissa noudatetaan muilta osin vaalilain I osan yhteisiä ja III osan erinäisiä säännöksiä. Maakuntavaaleissa noudatetaan lisäksi kunnallisvaaleja koskevia säännöksiä, jollei tässä laissa toisin säädetä, sekä kunta-lain 37 ja 38 §:n säännöksiä.

Maakuntavaaleihin sovelletaan ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettua lakia (414/2000).

6 luku

Erinäisiä säännöksiä

41 §

Kuntalain soveltaminen

Maakunnan hallinnosta, maakunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta, luottamushenkilöistä, henkilöstöstä, hallintomenettelystä, taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä kuntien yhteistoiminnasta on, sen lisäksi mitä tässä laissa 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 86 a §:ää.

42 §

Muun lainsäädännön soveltaminen

Maakunnan toimielimiin sovelletaan tämän lain ja kuntalain lisäksi hallintomenettelylakia (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), asiakirjain lähettämisestä annettua lakia (74/1954) ja kielilakia (148/1922).

Maakuntaan, maakunnan toimielimiin tai viranhaltijoihin niiden hoitaessa tässä laissa maakunnalle säädettyä tehtävää sovelletaan, mitä muutoin näistä tehtävistä erikseen säädetään.

43 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta maakunnan toimielimen tämän lain nojalla tekemään päätökseen on voimassa, mitä kuntalain 11 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kokeilualueen kunta ja sen jäsen.

Muutoksenhausta maakunnan toimielimen päätökseen, jonka se on tehnyt 21 ja 22 §:ssä mainitun lain nojalla, on voimassa, mitä mainituissa laeissa muutoksenhausta säädetään.

44 §

Henkilöstön asema

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä Kainuun maakunnan kunnissa sekä Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymässä hoitavat viranhaltijat ja työntekijät siirretään kuntayhtymien toiminnan alkaessa niiden palvelukseen aikaisempia vastaaviin tehtäviin. Virka- tai työsopimussuhteeseen liittyvät oikeudet ja etuudet eivät siirron yhteydessä muutu.

Ennen henkilöstön siirtämistä erääntyneestä virka- tai työsuhteesta johtuvasta palkka- tai muusta saatavasta vastaavat Kainuun maakunta ja työnantajana toiminut kunta yhteisvastuullisesti. Työnantajana toiminut kunta on kuitenkin maakunnalle vastuussa ennen henkilöstön siirtämistä erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

45 §

Kokeilun seuranta

Sisäasiainministeriön tehtävänä on seurata ja arvioida hallintokokeilun edistymistä, 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.

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

46 §

Voimaantulo ja kokeilun alkaminen

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2003 ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Kainuun hallintokokeilu alkaa 1 päivänä tammikuuta 2005.

47 §

Maakuntavaali

Tässä laissa tarkoitettu maakuntavaali toimitetaan ensimmäisen kerran vuonna 2004 järjestettävien kunnallisvaalien yhteydessä.

47 a § (2.4.2004/219)

Maakunnan hallinnon järjestäminen

Ensimmäisten maakuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen uuden maakuntavaltuuston on viipymättä 13 §:n 1 momentin estämättä valittava maakuntahallitus ja ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen maakuntahallinnon järjestämiseksi.

Älttä vanhimman valtuutetun on kutsuttava maakuntavaltuutetut ensimmäiseen kokoukseen ja johdettava siinä puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu.

Maakuntahallitukseen valitut ryhtyvät heti hoitamaan tehtävänsä. Muut luottamushenkilöt samoin kuin viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan tehtävänsä vasta maakuntahallinnon toiminnan alkaessa, jollei päätetä, että heidän on ryhdyttävä hoitamaan tehtäviään jo aikaisemmin.

48 §

Kuntayhtymien perustaminen

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Kainuun koulutuskuntayhtymän perustamisesta päätetään tämän lain 2 §:ssä mainittujen kuntien edustajainkokouksessa. Kuntien edustajien lukumäärästä ja äänimäärästä edustajainkokouksessa on voimassa, mitä erikoissairaanhoitolain 16 ja 17 §:ssä säädetään liittovaltuuston jäsenten lukumäärästä ja äänimäärästä. Erikoissairaanhoitolain 17 §:ssä säädetystä äänimäärärajoituksesta poiketen kunnan edustajien yhteenlasketusta äänimäärästä vähennetään 40 prosenttia siitä äänimäärästä, joka ylittää kahdeskymmenesosan kaikkien kuntien yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä.

Edustajainkokous on päätösvaltainen, kun kokouksessa on edustettuna vähintään kaksi kolmannelta edustajainkokoukseen osallistuvista kunnista ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien edustajainkokoukseen osallistuvien kuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Edustajainkokous antaa tarpeelliset määräykset perussopimuksen ja muiden asioiden

(Liite 1 jatkuu)

valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta sekä päättää yhteisten kustannusten suorittamisesta. Edustajainkokouksen menettelystä ja muutoksenhausta edustajainkokouksen päätökseen noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä valtuustosta säädetään kuntalain 7 ja 11 luvussa.

Edustajainkokouksen kutsuu ensimmäisen kerran koolle Oulun lääninhallitus. Lääninhallituksen määräämä henkilö johtaa kokousta, kunnes edustajainkokoukselle on valittu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Kuntien edustajainkokous on kutsuttava koolle siten, että se kokoontuu ensimmäisen kerran viimeistään kesäkuussa 2003.

Tässä pykälässä tarkoitettujen kuntayhtymien perustamisesta sekä niiden perussopimusten hyväksymisestä tulee päättää vuoden 2004 huhtikuun loppuun mennessä.

Vaalan kunta osallistuu päätöksentekoon sovittaessa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisten tehtävien järjestämisestä.

49 §

Valtioneuvoston toimivalta kuntayhtymien perustamisessa

Jos Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tai Kainuun koulutuskuntayhtymän perustamisesta ei ole päätetty 48 §:n 4 momentissa säädettyyn ajankohtaan mennessä ja on ilmeistä, ettei kuntayhtymää saada muutoin perustetuksi, valtioneuvosto päättää maakunnan kuntia kuultuaan kuntalain 78 §:n 3 momentissa ja tämän lain 50 §:ssä säädettyistä kuntayhtymän perussopimuksessa sovittavista asioista siltä osin kuin kunnat eivät ole niistä sopineet.

Valtioneuvoston päättämä perussopimus on voimassa siihen asti, kunnes kunnat sopivat siitä toisin.

50 §

Toimitilat ja -välineet

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Kainuun koulutuskuntayhtymän perussopimuksissa on sovittava, sen lisäksi mitä kuntalain 78 §:ssä säädetään, kuntayhtymän hallintaan siirtyvistä toimitiloista ja -välineistä sekä niistä suoritettavien korvausten perusteista.

51 § (2.4.2004/219)

Asiakirjojen siirtyminen

Edellä 21 ja 22 §:ssä säädettyihin tehtäviin liittyvät kuntien ja kuntayhtymien viran-omaisten laatimat ja säilyttämät asiakirjat siirtyvät kuntayhtymien toiminnan alkaessa salassapitosäännösten estämättä Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Kainuun koulutuskuntayhtymän säilytettäväksi ja käytettäväksi.

52 §

Vaalan kuntaa koskevat erityissäännökset

Vaalan kunta sopii Kainuun liiton ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kanssa jäsenyytensä aiheuttamista oikeuksista ja velvollisuuksista hallintokokeilun aikana. Vaalan kunnan osallistumisoikeudesta maakuntavaltuuston ja -hallituksen toimintaan säädetään tämän lain 8 ja 16 §:ssä.

53 § (2.4.2004/219)

Kokeilun alkaminen ja vireillä olevien asioiden käsittely

Ennen hallintokokeilun alkua vireille tulleet asiat siirtyvät toimivaltaiselle viranomaiselle hallintokokeilun alkaessa.

54 §

Valtion talousarvio vuonna 2005

Edellä lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitetut määrärahat otetaan ensimmäisen kerran valtion vuoden 2005 talousarvioon.

HE 198/2002, HaVM 24/2002, EV 281/2002

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

2.4.2004/219 :

Tämä laki tulee voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2004.

HE 2/2004, HaVM 1/2004, EV 17/2004