

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 65/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 23 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen ja kehityspäällikkö Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio ja kehittämisspäällikkö Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- lakiasianpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Juhani Perttunen
- professori Aimo Ryyänen
- professori Ilkka Saraviita
- kansleri (emeritus) Kauko Sipponen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kainuun hallintokokeilusta. Tarkoituksena on hankkia kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Ehdotuksen mukaan maakunta huolehtii merkittävästä osasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakunta päättää Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suun-

taamisesta käyttötarkoituksiinsa samoin kuin kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttää kokeilun alueen asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto, jonka päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa valtuuston valitsema maakuntahallitus. Maakunnalla on maakuntavaltuuston valitsema maakuntajohtaja.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2003 ja olemaan voimassa vuoden 2012 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään yhdenvertaisuutta, kunnallista ja alueellista itsehallintoa, vaali- ja osallistumisoikeuksia, julkisten hallintotehtävien ja lainsäädäntövallan siirtämistä sekä eduskunnan budjettiläisyyttä. Perustelujen mukaan lakiehdotus voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus kuitenkin monelta osin liittyy perustuslakiin, on hallitus ehdottanut, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto*

*Ehdotus.* Lailla ehdotetaan säädettäväksi hallintokokeilusta Kainuun maakunnassa. Maakunta toimii ehdotetussa laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä. Se huolehtii muun muassa pääosasta nykyisin kuntien vastattavana olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakuntaan kuuluvat sen tehtävien hoitamista varten Kainuun liiton lisäksi kokeilualueen kuntien pakollisina kuntayhtyminä Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Kainuun koulutuskuntayhtymä. Maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto, joka toimii myös mainittujen kuntayhtymien ylimpänä päättävänä toimielimenä. Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen, joka muun muassa valmistele ja panee täytäntöön maakuntavaltuuston päätökset sekä toimii maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien hallituksenä.

*Perustuslain 121 §.* Kokeilun kohteena on sellainen kunta suuremmalla hallintoalueella toimeenpantava itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. Perustuslain tällä, asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin aikaisemmin sisällynyttä sääntelyä vastaavalla säännöksellä on sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mu-

kaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Ehdotuksessa on kysymys kunnille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava myös kunnan asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattun itsehallinnon kannalta.

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

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojär-

jestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitseville toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/2002 vp s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.

*Ehdotuksen arviointi.* Kokeilualueen kunnilta Kainuun maakunnalle siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien piiri on huomattavan laaja ja muodostaa keskeisen osan kuntien nykyisistä tehtävistä. Maakunnalle siirtyy valtaosa terveydenhuollon tehtävistä ja osa sosiaalihuollon alaan kuuluvista tehtävistä. Maakunta huolehtii lisäksi lukiokoulutuksen ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä. Tehtävien näin laaja siirtäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kiistatta kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely on lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.

Tehtävien siirron taustalla on Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkaa kokeilualueen kuntien mahdollisuuksia tuottaa kunnallisia peruspalveluja riittävästi. Sääntelyn tarkoituksena on tässä tilanteessa turvata maakunnan asukkail-

le yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Näin ollen 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. Sääntelylle on siten perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Vaikeassa asemassa olevan maakunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen voi olla tarkoituksenmukaisinta toteuttaa ehdotetun kokeilun kaltaisella järjestelyllä.

Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema toimielin. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.

Kunnilta maakunnalle ehdotuksen perusteella siirtyvät tehtävät ovat kuntien ns. pakollisia tehtäviä. Ehdotetulla sääntelyllä ei rajoiteta kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä eikä maakunnalle siirrettä kuntien kaikkia pakollisia tehtäviä. Vaikka vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voidaankin nykyisin arvioida kunnallisen itsehallinnon kannalta vähäiseksi, ei ehdotettu sääntely tee asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualueen kunnissa.

Ehdotettu sääntely voidaan edellä esitettyihin seikkoihin pohjautuvan kokonaisarvion perusteella tällaisessa kokeiluyhteydessä valiokunnan mielestä toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tätä puoltaa myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistu mahdollisuus säätää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

### *Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erinäisten seikkojen sääntelyn yhteydessä pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttävää päämääriä. On perusteltua hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista samoin kuin mahdollisuuksista pyrkiä tällä tavoin varmistamaan kunnallisten peruspalvelujen saatavuus. Hallintokokeilun toimeenpanolle nimenomaan Kainuun maakunnassa on maakunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät perusteet. Vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisää maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastaavasti kaventaa niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan merkitse olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan. Perustuslain 6 §:stä ei valiokunnan mielestä muodostu estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Määräystenantovaltuudet*

Maakuntavaltuusto voi Kainuun erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi antaa 10 §:n 3 momentin nojalla tarkempia määräyksiä valtuussäännöksessä erikseen mainituissa lainkohdissa tarkoitettujen tukien ja avustusten myöntämiseksi sekä koulutushankinnoista.

Maakuntavaltuusto on sellainen perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Kainuun erityisolosuhteiden huomioon ottamisen tarve muodostaa erityisen ja hyväksyttävän syyn osoittaa määräystenantovaltaa maakuntavaltuustolle ehdotuksessa tarkoitettujen varojen jakamiseen liittyvissä asioissa. Perustelujen mukaan määräykset kohdistuisivat vain Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskukseen. Sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että näistä seikoista olisi säädettävä lailla tai asetuksella. Valiokunta korostaa sitä esityksen perusteluistakin ilmenevää seikkaa, että määräyksillä ei voida poiketa 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuisa laeissa säädetyistä tukien ja vastaavien myöntämisedellytyksistä eikä asettaa uusia edellytyksiä. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Maakuntavaltuusto voi 12 §:n nojalla siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille siten kuin kuntalain 14 §:ssä säädetään. Esityksen perusteluissa todetaan kuntalain 14 §:stä johtuvan, että toimivaltaa ei saa siirtää asioissa, joista maakuntavaltuuston on lain nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Tämä lainsäädäntövallan siirtämisen yleisten periaatteiden kannalta (HE 1/1998 vp, s. 131/II) tärkeä maakuntavaltuuston määräystenantovallan edelleen siirtämisen kielto ei aivan selvästi ilmene lakiehdotuksen 12 §:n sanamuodosta. Säännöksen täsmentäminen on sen vuoksi aiheellista.

### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 10 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                         |                         |
|------|-------------------------|-------------------------|
| pj.  | Paula Kokkonen /kok     | Johannes Leppänen /kesk |
| vpj. | Riitta Prusti /sd       | Pekka Nousiainen /kesk  |
| jäs. | Klaus Hellberg /sd      | Heli Paasio /sd         |
|      | Gunnar Jansson /r       | Osmo Puhakka /kesk      |
|      | Jouko Jääskeläinen /kd  | Pekka Ravi /kok         |
|      | Saara Karhu /sd         | Markku Rossi /kesk      |
|      | Marjukka Karttunen /kok | Ilkka Taipale /sd       |
|      | Jouni Lehtimäki /kok    | vjäs. Veijo Puhjo /vas. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.