

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Pyydettyä lausuntoa esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asiantuntijakuulemista koskevaan lausuntopyyntöön sisältyy kolme kysymystä, joihin pyydetään erityisesti ottamaan kantaa. Lisäksi lausuntopyynnön mukana toimitettiin valtiovarainministeriön lisäselvitys, joka pyydettiin ottamaan huomioon. Keskityn lausunnossani kuulemiskutsussa mainittujen kysymysten käsittelemiseen. Lausuntoni rakenne seuraa esitettyjen kysymysten ja niihin liittyvien osakysymysten järjestystä.

1. Kysymys

”Mikä on kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan merkitys omaisuusjärjestelyiden kannalta ja voidaanko omaisuuden siirto yhtäältä kunnilta maakunnille ja toisaalta maakunnilta edelleen maakuntien määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle toteuttaa korvauksetta itsehallinnon suojaa loukkaamatta (voimaanpanolaki ehdotuksen 4 luvun 31 §)?”

Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen yhtäältä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkain itsehallinnon ja toisaalta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallintoa kuntia suuremmilla alueilla koskevan säännöksen kannalta. Sen sijaan asiassa ei luonnollisestikaan voida antaa merkitystä perustuslain 15 §:ssä tarkoitetulle omaisuuden suojalle taikka siihen liittyvälle täyden korvauksen periaatteelle, koska kysymys on julkiselle vallalle kuuluvasta omaisuudesta eikä se sellaisena nauti omaisuuden suojaa.

Oikeudellisena peruslähtökohta onkin tässä kohtaa se perustuslain esitöistä ilmenevä kanta, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja *taloudesta*. Eräänlaisena valtiosääntöoikeudellisena perälautana voidaan taloudellisen itsehallinnon kannalta pitää valiokunnan kantaa siitä, ettei tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon kes-

keisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5). Samoin valiokunta on korostanut tarvetta arvioida kuntien talouteen vaikuttavan sääntelyn vaikutuksia yksittäisten kuntien tasolla. Se on kuntien valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään tältä osin nimenomaisesti korostanut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Taloudellisen itsehallinnon suojan merkitys ei myöskään näyttäisi sisällöllisesti tyypistyvän yksinomaan perälautaansa. Perustuslakivaliokunta on päinvastoin vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien *tosiasiallisista edellytyksistä* suoriutua lakisääteisiin tehtäviin liittyvistä velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät siten saa suuruutensa puolesta muodostua sellaiseksi, että ne heikentävät kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka *vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan* ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Samakuntien taloudellisen itsehallinnon tosiasialliseen turvaamiseen liittyvä vaatimus ilmenee myös kuntien verotusoikeutta koskevasta tulkintakäytännöstä, jonka osalta valiokunta on korostanut vaatimusta siitä, että verotusoikeudella tulee olla *reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan* (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot).

Toisaalta valiokunta on kuntien valtionosuuksien leikkauksia käsitellessään katsonut, että lainsäätäjällä on tällaisessa asetelmassa *varsin laaja barkintamarginaali* silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on näinikään hyväksynyt sääntelyn, jolla rajoitettiin sinänsä varsin suuresta määrin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia. (PeVL 30/2016 vp). Tällainen sääntely ei valiokunnan mielestä määräraikaisena, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena muodostunut perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi.

Edellä esitetyllä perusteella keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu ei nyt niinkään ole se, voidaanko omaisuuden siirto kunnilta toteuttaa korvauksetta, vaan se, johtaako tällainen omaisuuden siirto kunnilta maakunnille sellaiseen heikennyksiin kuntien taloudelliseen itsehallintoon, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi tai joka muutoin vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Pidän selvänä, että kattavasti perusteltu vastaus edellä mainittuun kysymykseen edellyttää valtiosääntöoikeudellisen tiedon ohella yksityiskohtaista kuntatalouden tuntemusta ja tietoa yksittäisten kuntien taloudellisesta asemasta ja ehdotetun siirtämisen vaikutuksista niihin. En katso voivani antaa tyhjentävää vastausta ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin. Käsitykseni mukaan valiokunnan on itse hankittava riittävä tieto siirtämisen vaikutuksista yksittäisiin kuntiin ja niiden taloudelliseen asemaan. Asiantuntijakutsuun

liittyvän valtiovarainministeriön selvityksen sekä hallituksen esityksen perustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei muutos ainakaan yleisesti ottaen vaarantaisi merkittävästi kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä. Kuten sääätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta, jonka hankinta tosin on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin, mutta jonka siirtymisessä olisi asiallisesti ottaen kunnille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen tarkoitetun omaisuuden siirtymisestä kyseisen tehtävän saavalle maakunnalle. Myöskään kuntien talouden tasapainotilaa koskevat valtiovarainministeriön liiteselvitykset eivät ainakaan sellaisenaan näyttäisi indikoivan, että omaisuuden siirto heikentäisi vaarantaisi sen paremmin yleisesti kuin yksittäisten kuntien tasollakaan kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

Jonkinasteisia vaaroja näyttäisi kuitenkin liittyvän niihin tilanteisiin, joissa kunnan omaisuus jää vaille käyttöä. Tältä osin valtiovarainministeriön selvityksessä viitataan lisäksi potentiaalsiin alueellisiin eroihin. On selvityksen mukaan ”oletettavaa, että kasvu-keskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti. Suurimmat kuntataloudelliset haasteet syntyvät silloin, kun käyttämättömäksi on jäämässä vasta peruskorjattu tai rakennettu, väestörakenteeltaan taantuvassa kunnassa sijaitseva toimitila.”

Tähän nähden perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni varmistaa, että omaisuusjärjestelyihin kytketään jokin alueellisia eroja tasoittava kompensatiomekanismi niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömäksi vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Mitä taas tulee kysymykseen kuntien omaisuuden päätymisestä lopulta maakuntien määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle, tulee asiaa arvioida käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Itsehallinnon näkökulmasta asia on sikäli ongelmallinen, että kysymys olisi ilmeisesti sinänsä maakuntien tehtävienkin kannalta hyvinkin merkittävästä varallisuusmassasta, jonka omistukseen liittyvä päätöksentekovoima kuitenkin olisi maakunnan itsehallinnon ulkopuolella. Itsehallinnon kannalta esitetty ratkaisu ei ainakaan toteuta itsehallintoa yhtä hyvin kuin vaihtoehto, jossa omaisuus siirtyisi kunnilta maakunnille, muttei enää maakunnan määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle.

2. Kysymys

”Miten hallituksen ehdottama kunnallisen tuloveroprosentin määrittäminen lailla suhtautuu perustuslain vaatimuksiin kunnallisen itsehallinnon sisällöstä?”

Vastaus kysymykseen on jossain määrin avoin. Yhtäältä selvänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että verosta säättäminen lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee sinänsä myös kunnan verotusoikeutta. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa ei

säädettä ainoastaan kunnan verotusoikeudesta vaan se sisältää myös määräyksen siitä, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on perustuslain säätämisen yhteydessä nimenomaisesti korostanut, ettei kunnilla voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsonut lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I). Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Samoin valiokunta on nimenomaisesti todennut, että päätösten tekovalta verojärjestelmän yleisestä kehittämisestä, kuten ratkaisut uusista verotuskoh-teista ja verotuksen kiristämisestä, kuuluu lainsäätäjälle (PeVL 51/2002 vp).

Valiokunta ei tämän mukaisesti olekaan pitänyt perustuslain 121 §:n kannalta ongelmal-lisena kunnanvaltuustojen velvoittamista määräämään pääkaupunkiseudun ja kehysalu-teen kunnassa rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään kolme prosenttia. Tällainen kiinteistöveroprosentin pakollinen nostaminen voitiin va-liokunnan mukaan hyväksyä, kun huomioitiin, että kunnille jäi edelleen verrattain laaja valta itsenäisesti harkita lopullinen veroprosentti lain sallimissa puitteissa ks. (PeVL 51/2002 vp).

Samoin valiokunta on kuntien valtionosuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan vakiin-tuneesti katsonut, että lainsäätäjällä on tällä kuntien taloudelliseen itsehallintoon sinän-sä vaikuttavalla alueella varsin laaja harkintamarginaali silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin ja siten kunnallisen itsehallinnon taloudelliseen puoleen (ks. PeVL 16/2014 vp).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on itsekä todennut, että lainsäätäjän toimivaltaan voi kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta (PeVL 41/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on jo vanhan hallitusmuodon aikana vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVL 29/1992 vp, 9 ja 17/1994 vp). Vas-taava lausuma on sittemmin vahvistettu myös perustuslakivaliokunnan myöhemmissä kannanotoissa (ks. mm. PeVL 34/2013 vp ja siinä mainitut).

Näillä lainsäätäjän harkintavallan rajoituksilla on myös ollut säätämisyjärjestykseen vai-kuttavaa merkitystä. Viime vaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä valiokunta katsoi, että esityksen hyväksymisen seurauksena osaan kunnista olisi kohdistunut jo niin mer-kittäviä lainsäädännöstä johtuvia kunnallisveron korotuspaineita, että sääntely muodos-tui kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi. (PeVL 67/2014 vp)

Edellä käsitellystä valiokunnan käytännöstä on ehkä vedettävissä se johtopäätös, että verolainsäädäntö kuuluu lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin. Toi-saalta kuntien verotusoikeus on keskeinen osa niiden asukkaiden perustuslaissa suojat-tua itsehallintoa. Tämä suoja ei kuitenkaan ole ehdoton. Kuntien verotusoikeuden keskeisenä sisältönä ei meillä kuitenkaan ole koskaan pidetty sitä, että kunnille tulisi sen puitteissa taata ehdoton oikeus päättää kunnallisen tuloveroprosentin määrästä.

Sen sijaan kunnan verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi näyttääkin tiivistyvän yhtäältä vaatimus siitä, että oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot). Vastaavalla tavalla nimittäin valiokunta on korostanut valtionosuuksien leikkauksien yhteydessä, ettei merkittävätkään leikkaukset valtionosuuksiin muodostu perustuslain vastaiseksi, kun ne eivät vaarantaneet kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II). Kuntien verotusoikeuteen puuttuminen ei myöskään saa loukata perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeutta esimerkiksi sen vuoksi, että kunnallisveroprosenttien erot yksittäisten kuntien välillä kasvaisivat lainsäätäjän toimenpiteiden seurauksena merkittäviksi.

Katson edellä esitetyllä perusteella, ettei hallituksen esityksessä ehdotettu kunnallisen tuloveroprosentin määrittäminen lailla ole käytettävissäni olevien tietojen perusteella ristiriidassa kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain vaatimusten kanssa. Hallituksen esityksen taustalla olevat tavoitteet liittyvät perustuslain 6 §:n, 19 §:n ja 22 §:n yleiseen turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseen. Omaksuttu hallinnollinen ratkaisu mahtuu sekin perustuslakivaliokunnan aiemmin linjaamiin yleisiin puitteisiin. Lisäksi valtiovarainministeriön toimittama lisäselvityksen perusteella, vaikuttaisi siltä, ettei kunnallisveron tuloveroprosenttia koskevalla ehdotetulla sääntelyllä vaarannettaisi kuntien reaalista mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan. Joiltain osin esitys saattaa kokonaisuudessaan pikemminkin parantaa kuntien taloudellista itsehallintoa, kun sairastuvuudesta ja ikääntymisestä syntyvät talouden paineet siirtyvät maakunnalle. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää myös on, että ehdotettavalla voimaantulolain 41 §:n säännöksellä säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa ainoastaan yhtenä vuonna siten, että kunnallisveron tasoa laskettaisiin valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei enää rajoitettaisi millään tavalla.

3. Kysymys

”Perustuslaki tuntee erilaisia itsehallinnon muotoja, jotka poikkeavat toisistaan itsehallinnon elementtien ja luonteen suhteen. Perustuslakivaliokunta pyytää tarkempaa arviotanne perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä. Erityisesti valiokunta pyytää perusteltua kantaa siihen, mikä merkitys maakuntien ns. yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumiselle on annettava.”

Perustuslaissa viitataan itsehallinnon käsitteeseen useassa kohtaa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 121 § sisältää puolestaan säännökset kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Säännöksessä mainitaan itse asiassa kolme erilaista itsehallintotyyppiä: perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetty kunnan asukkaiden itsehallinto, saman pykälän 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla sekä 4 momentin toisessa virkkeessä mainittu saamelaiden kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto. Perustuslain 123 §:ssä säädetään puolestaan yliopistojen itsehallinnosta.

Ahvenanmaan maakunnalla oleva itsehallinto poikkeaa perustuslain esitöidenkin valossa muista perustuslaissa turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä (HE 1/1998 vp, s. 177). Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa. Siihen kuuluu perustuslaissa nimenomaisesti turvattua lainsäädäntövaltaa. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet.

Myös yliopistojen itsehallintoa on syytä pitää omana erityisenä itsehallinnon muotona. Sillä tarkoitetaan ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset, kuten perustuslakivaliokunta jo ennen perustuslakiuudistusta koskevassa käytännössään vakiintuneesti katsoi (PeVL 13/1985 vp ja 1/1990 vp). Yliopiston itsehallintoa tulee myös lukea yhdessä perustuslain 16 §:n tieteen vapautta koskevan säännöksen kanssa. (HE 1/1998 vp, s. 178). Myös saamelaiden kulttuurista itsehallintoa koskevaa säännöstä on syytä lukea omana erityistapauksenaan, joka liittyy välittömästi saamelaiden asemaan alkuperäiskansana ja siihen liittyvään perustuslain 17 §:ssä suojattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan.

Nyt kysymys on kuitenkin ennen kaikkea itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. Kuten olen aiemmassa lausunnossani todennut, itsehallinnon sisältöä ei ole perustuslain esitöissä juurikaan avattu. Sitä todetaan oikeastaan vain, että PL 121 §:n 4 momentissa ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 176) Katson kuitenkin perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti, että perustuslain 121 §:n 1 momentin kunnallista itsehallintoa ja 4 momentissa tarkoitettua kuntia suurempia alueita koskevaa itsehallintoa on syytä lukea yhdessä. Perustuslain 121 §:n 1 momentti muodostaa – perustuslakivaliokunnan sanoin – yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa *kokonaisuuden* (Ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 20/2013 vp, s. 9/II).

Se, mitä tällä oikeastaan tarkoitetaan, jää kuitenkin sekä perustuslain esitöiden että perustuslakivaliokunnan käytännön valossa jossain määrin epäselväksi. Yhtäältä nimittäin esityöt liittivät kuntia suuremmilla alueilla tapahtuvan itsehallinnon ”itsehallinnon periaatteisiin”. Toisaalta taas näitä periaatteita täsmennetään lähinnä kuntien itsehallintoon liittyen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä asiasta ei juurikaan ole. Viime vaalikauden sote-uudistuksessa muodostettavaksi ehdotettuja viittä sote-alueen kuntayhtymää valiokunta ei nimenomaisesti pitänyt PL 121 §: 4 momentissa tarkoitettuina itsehallintoalueina.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavaa itsehallintojärjestelmää perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta oikeastaan vain Kainuun hallintokokeilusta antamissaan lausunnoissa (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Kainuun itsehallintokokeilua koskevassa 2. lausunnossaan valiokunta antoi ymmärtää, että kunnan itsehallinnon periaatteet soveltuvat sinänsä myös maakuntien tyyppisiin itsehallintoelimiin, mutta näitä periaatteita on sovellettava mukauttaen:

”Ehdotuksessa on valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan kysymys perustuslain 121 §:n 1 momentissa suojattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon sisältyvien keskeisten periaatteiden soveltamisesta ja mukauttamisesta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintojärjestelmään. Kainuun maakuntahallinnon voidaan katsoa vaalijärjestelmän ehdotetun muutoksen seu-

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

Pidän edellä esitetyn perusteella perusteltuna, kun muuta ei esitöistä ja valiokunnan käytännöstä ole luettavissa, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet suhteessa kuntiin. Perustuslain 121.4 §:n esitöissä oleva viittaus itsehallinnon periaatteisiin viittaa siis periaatteisiin, joiden varassa alueellinen itsehallinto on Suomessa perustuslain mukaan toteutettava järjestettäessä itsehallintoa kunnissa ja kuntia suuremmilla alueilla ottaen kuitenkin huomioon hallintoalueiden eroihin liittyvät mukautustarpeet. Esitöiden perusteella itsehallinnon periaatteisiin voitaisiin tällöin lukea ainakin vaatimus siitä, että lailla turvataan itsehallintoelimen päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus (HE 1/1998 vp, s. 176). Kuntien osalta tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (PeVL 42/1996 vp). Maakuntien osalta sama voidaan todeta *mutatis mutandis*. Samoin esitöiden valossa on selvää, että ainakin ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.” (HE 1/1998 vp, s. 176). Siltä osin kuin maakuntaan noudatetaan itsehallinnon periaatteita sillä tavoin kuin perustuslain esitöissä todetaan, tämän voi tulkita ilmaukseksi myös siitä, että myös maakuntien tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten sille voidaan antaa tehtäviä vain lailla. **Päädyn siten tässä tulkinnallisesti epäselvässä tilanteessa katsomaan, että maakunnilta kokonaan puuttuva yleinen toimiala olisi lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon on meillä liitetty. Asia on kuitenkin epäselvä, sillä esimerkiksi Kainuun maakunnalla ei tietääkseni ollut yleistä toimialaa – ainakaan sen valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu.**

Kysymys verotusoikeuden merkityksestä on vastaavalla tavalla hankala. Perustuslakivaliokunta on viimevaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä nimenomaisesti todennut, että sote-palvelujen järjestäminen siirtämällä tehtävät ”kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto.” (PeVL 67/2014 vp). Valiokunta näyttää niin ollen

lähteneen siitä, että verotusoikeus sisältyy myös osaksi kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavaa itsehallintoa. Tämän lausuman painoarvoa nyt esillä olevassa yhteydessä korostaa vielä se, että valiokunnan lausuma soveltuu suoraan nyt esillä olevaan hallituksen esitykseen.

Toisaalta valiokunta ei ole tässä omaan aiempaan käytäntöönsä nähden johdonmukainen. Perustuslakivaliokunta oli nimittäin aiemmin arvioinut Kainuun hallintokokeilua koskevia esityksiä paitsi kunnallisen itsehallinnon (kyse oli kokeiluun osallistuvien kuntien tehtävien siirtämisestä Kainuun maakunnan hoidettavaksi) myös perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Se piti Kainuun hallintokokeilun kohteena ollutta maakuntaa sellaisena kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavana itsehallintojärjestelmänä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. (PeVL 65/2002 vp). Tältä osin se piti kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin. Toisaalta valiokunta ei kiinnittänyt tässä yhteydessä lainkaan huomiota siihen, ettei Kainuun maakunnalla ollut verotusoikeutta, vaan se sai rahoituksensa jäsenkunnilta. (PeVL 22/2006 vp) Kainuun hallintokokeilun yhteydessä verotusoikeus ei niin ollen ollut sellainen itsehallinnon osa, joka olisi tullut lailla turvata.

Katson siten, että kysymys maakunnan verotusoikeuden merkityksestä sen itsehallinnon osana on epäselvä. Viimeisin perustuslakivaliokunnan kanta asiaan (ks. PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp) puoltaisi tulkintaa siitä, että tällainen verotusoikeus luettaisiin osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka myös maakunnalle on itsehallinnon periaatteiden mukaisesti turvattava lailla. Toisaalta valiokunta on tätä ennen hyväksynyt Kainuun hallintokokeilun yhteydessä myös sellaisen PL 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallintojärjestelyn, johon ei sisälly verotusoikeutta. Perustuslain 121 §:n 3 momentin verotusoikeutta koskeva säännös viittaa sekin yksinomaan kuntiin. Katson tällä perusteella, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen liikkumavara on verotusoikeuden osalta laaja.

Turussa 20.4.2017

Juha Lavapuro
professori