



Kimmo Sasi:

ITSEHALLINTO KUNTIA SUUREMMILLA HALLINTOALUEILLA (PL 121 §) JA SEN TOTEUTTAMINEN

Perinteisesti julkinen hallinto jaetaan valtion hallintoon ja paikallishallintoon. Valtion hallinnon tehtävä on hoitaa kaikille yhteisiä, kansakunnalle tärkeitä asioita. Näissä asioissa kansalaisten yhdenvertainen kohtelu on tärkeää. Paikallishallinnon tehtävänä on vastata tehtävistä, joissa kansalaisten osallistuminen on tärkeää ja joissa paikallisten olosuhteiden tuntemus ja tehokkaampi, rajattujen skaalaetujen palveluiden järjestäminen on mahdollista.

Suomen alhaalta lähtevä hallintorakenne perustuu kunnalliseen itsehallintoon. Tätä itsehallintoa **täydentävästi** perustuslain (PL) 121§ 4mom1. lause otsakkeen "Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto" toteaa:

"Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla."

Näin kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon tulee olla kunnallisen itsehallinnon kaltaista.

Kunnalliselle itsehallinnolle on vakiintunut oma sisältönsä, jota tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei ole voitu rajoittaa. Näitä piirteitä ovat oikeus omaan organisoitumiseen, vaalijärjestelmä, verotusoikeus, itsenäinen varallisuus oikeudellinen asema ja kielto siirtää valtion taloudellisia vastuita kunnille.

Suurempien hallintoalueiden itsehallintoa koskevan säännöksen sisällöstä ei ole selkeitä tulkintoja. Perusteluissa (HE 1/1998) todetaan vain: *"Momentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti"*. Saraviita katsoo muun muassa, että "lailla säätäminen" tarkoittaa sitä, että suurempien hallintoalueiden ominaispiirteisiin voidaan puuttua tavallisella lailla.

Uuden perustuslain säännös vastaa eduskunnan 14.6.1919 hyväksymän hallitusmuodon 51 § 2 mom:

"Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia laajempiin itsehallintoalueisiin."

Tämän säännöksen sisällöstä eli siitä, että kummankin hallintoalueen osalta mainitaan itsehallinto ja että niistä säädetään lailla ("myöskin"), voitaisiin sanamuodon puolesta arvioida, että kerran synnytetty maakuntaitsehallinto voisi nauttia samanlaista itsehallinnon sisältöä ja suojaa kuin kunnallinen itsehallinto.

Kysymys ylemmänasteisesta itsehallinnosta on ollut useaan otteeseen vireillä, muun muassa 1872–1885, 1897–1911 ja 1917–1923. Lainvalmistelukunnassa laadittiin K.J. Ståhlbergin johdolla vuonna 1930 ehdotus maakuntain itsehallinnosta.

Ståhlbergin ehdotuksessa kunnat oli jaettu alkeiskuntiin ja maakuntiin. Perustelu maakuntien synnyttämiseksi oli, että heikoimpien kuntien hartiat olivat liian kapeat, ja oli syntynyt sekava yhteistoimintajärjestelmä kuntien kesken.

Ståhlbergin ehdotuksessa maakunnalle oli määrätty tehtävät. Sillä oli maakunnan valtuusto, jonka alueen kuntien valtuustot valitsivat. Sillä oli oma hallinto, talous ja verotusoikeus.

Kysymykseen kuntien tehtävien siirrosta palattiin vuoden 2015 sote-uudistuksessa. Uudistuksen perusteena oli, että pienempien kuntien hartiat eivät riittäneet sote-tehtävien suorittamiseen. Lisäksi kuntien yhteistoimintajärjestelmä, kuntayhtymämalli oli sekava ja siltä puuttui taloudellinen vastuu. Asetelma ei ole siis muuttunut.

Maakunnan oikeudellinen luonne

Perustuslakivaliokunta (PeV) katsoi lausunnossaan Stubbin hallituksen sote-uudistuksesta, että sote-tehtävät voidaan antaa vain elimelle, jolla on demokraattinen legitimitetti. Kyse on verotulojen käytöstä ja se ei voi tapahtua siten, että demokraattinen kontrolli ei ulottuisi siihen. Näin ollen tuon lausunnon valossa itsehallinnon yksi elementti, vaalit, on tekijä, jota ilman itsehallintoa ei synny. Lisäksi on perusteltua kysyä, voiko olla itsehallintoa ilman omaa taloutta ja verotusoikeutta.

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muullekin kuin viranomaiselle lailla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Demokraattisesti valittu elin ja siihen liittyvä hallinto on luontaista määrittellä viranomaisiksi. Meillä valtio ja kunta ovat viranomaisia. Ei ole mitään estettä uuden viranomaisen luomiselle, jos sen tehtävät ovat luonteeltaan viranomaistehtäviä.

Viranomaisen tehtävät ja menettelytavat täytyy kuitenkin säädellä hyvin perusteellisesti. Olennainen on kysymys valtion ja itsehallintoalueen ja itsehallintoalueen ja kuntien välisten suhteiden periaatteista. Hyvässä valmistelussa pitäisi suorittaa kansainvälinen oikeudellinen vertailu ja arvioida, onko jokin kansainvälinen malli, joka voitaisiin ottaa lähtökohdaksi, ja missä määrin siihen pitäisi tehdä kansallisia sovelluksia.

Sinänsä ei liene suoranaista estettä sille, etteikö meillä voitaisi luoda kuntajärjestelmästä täysin erillistä maakunnallista itsehallintoa itsenäisenä erillisenä viranomaisena. Tämä ei kuitenkaan hyvin sovellu järjestelmän luonteeseen lainsäädäntöhistoria ja aiemmat ehdotukset (muun muassa Ståhlberg) huomioon ottaen. Olennaista on kuitenkin ratkaista, onko kyse paikallisesta vai valtion hallinnosta.

Ruotsi

Kunnallishallinto järjestettiin periaatteessa nykyiselle kannalle vuoden 1865 asetuksella kunnallishallituksesta maalla ja vuoden 1873 asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa. Nämä asetukset valmisteltiin seuraten Ruotsin

vuoden 1862 kunnallislainsäädäntöä. Siksi on syytä luoda katsaus myös Ruotsin kunnalliseen hallintojärjestelmään.

Ruotsissa paikallinen itsehallinto muodostuu kunnista ja maakunnista. Kummatkin ovat kuntia.

Perustuslain 14 kpl "Kommunerna" 2 § kuuluu seuraavasti:

"Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag."

Perustuslain säännös on pantu täytäntöön kunnallislaille. Ruotsin kunnallislaki (1991:900) 1§ toteaa:

"Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på demokratins och kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller särskilda föreskrifter."

Kunnallislaisissa periaatteissa kaikki kunnallislain säännökset koskevat sekä kuntia että maakuntia. Erikseen on annettu laki kuntien toimivaltuuksista (Lag 2009:47 om vissa kommunala befogenheter), jossa määritellään nimenomaan kunnille annetut tehtävät.

Ottaen huomioon lainsäädännön kehityshistoria ja maiden koko ja luonne on perusteltua kysyä, eikö Suomessakin maakuntahallinto pitäisi rakentaa ruotsalaisen mallin pohjalle.

Ehdotus

Jotta Suomeen saataisiin toimiva, riittävän yksinkertainen ja ennustettava maakuntahallinto, tulisi sen mielestäni perustua seuraaville lähtökohdille:

- 1. Alueellinen itsehallinto jakautuu Suomessa kuntiin (peruskunta) ja maakuntiin. Kyse on yhtenäisestä kuntajärjestelmästä, jossa tehtävät on jaettu tehtävien luonteen mukaisesti.**
- 2. Alueellisesta itsehallinnosta säädetään kuntalaissa, jossa Ruotsin tapaan saman sisältöisesti säädetään kunnista ja maakunnista.**
- 3. Maakunnan oikeudellinen muoto on siis kunta.**
- 4. Kunnan ja maakunnan itsehallinnollinen asema on yhdenvertainen.**
- 5. Maakunnille annetaan erityislaeilla tai kuntalakiin yhdistetysti kooten sellaiset nykyisten kuntien tehtävät, joiden suorittamiseen merkittävän osan kunnista kantokyky ei riitä tai joissa tarvitaan päätöksentekoa kuntaa laajemmalla alueella (kaavoitus, liikenne). Alueen kunnat ja maakunta voivat keskenään sopia yksimielisesti näiden laissa määrättyjen tehtävien siirtämisestä (palauttamisesta) kunnille tai kunnat voivat siirtää omia tehtäviään maakunnille (luontainen evoluutiokehitys).**
- 6. Sekaannusten välttämiseksi vain peruskunnilla on yleinen toimivalta, mutta ne voivat siirtää yleistoimivallan tehtäviään maakunnille.**

7. Peruskunnille kuuluu kiinteistövero. Kunnallinen tulovero käsittää kaksi komponenttia, kuntaveron ja maakuntaveron. Lailla päätetään ensivaiheessa nykyisen veron jakautumisesta maakunta-kohtaisesti kuntien ja maakunnan kesken. Kunnat ja maakunta voivat sopia poikkeavasti verotulojen jaosta.
8. Maakunta saa tehtäviinsä valtiosuuden. Kuntien valtiosuudet vähenevät vastaavasti. Maakuntien ja kuntien välisiä taloussuhteita pitää voida kehittää kuntien ja maakunnan yhteisymmärryksen pohjalta.
9. Kaikki (lähes) kuntayhtymät lakkautetaan ja tehtävät siirretään maakunnille.
10. Uudistus ei tarvitse perustuslain muuttamista, mutta kuvaamaan suurta uudistusta tulisi eduskunnalle antaa seuraava PL muutosesitys:

"121§ Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto

Suomi jakautuu kuntiin ja maakuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien ja maakuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille ja maakunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla ja maakunnilla on verotusoikeus."

Perustelut

Ehdotettu ratkaisu on ongelmaton perustuslain kannalta ja lisäksi hyvin selkeä. Kunnan käsite ei aiheuta ongelmia. Hallinto on helppo järjestää. Toimintatavat uudessa organisaatiossa ovat tuttuja.

Järjestelmässä toteutuu demokraattinen legitimitetti. Kansalaisten valitsemat luottamushenkilöt valvovat suoraan verovarojen käyttöä.

Se kannustaa omavastuuseen eikä siihen sisälly monimutkaisia ja todennäköisesti tehottomia ohjausjärjestelmiä. Vain raha ja vastuu taloudesta merkitsevät harkittua päätöksentekoa. Valtion ohjaus voidaan kohdistaa ERVA-alueisiin ja niiden kustannusten hallintaan.

Se antaa riittävän joustavuuden hyvin todennäköiselle kuntien tehtävien tulevalle siirtämiselle maakunnille. Maakunnat ovat luonnollinen toiminnallinen yksikkö silloin, kun ne muodostuvat yhden keskuskaupungin ympärille. Syntyy tietyllä tavalla vahva, tämän päivän kulkuyhteyksiin ja toiminnan keskipisteeseen perustuva maakunta-peruskunta - mutta sellainen, jonka ulkopuolelle ei jää yksittäisiä heikkoja kuntia.

Maakunta olisi mukana kaikissa kunnallisissa organisaatioissa, jolloin uusien perustamista ei tarvita.

Maakunnan oikeudellinen luonne olisi kansainvälisesti tunnettu ja luotettu.

Lausunto 22.4.2016

Kimmo Sasi

OTK, VT, LL.M., perustuslakivaliokunnan pj 2003–2011