

PITÄISIKÖ HM:N 51² §:STÄ POISTAA KANSALAISTEN MAAKUNTAITSEHALLINTO TURHANA?*

Paula Tiihonen

1. HM:N 51² §

Hallitusmuodon IV luvussa otsikon 'Hallituksesta ja hallinnosta' alla on säännely vain hallinnon keskeisiä kysymyksiä. Vaikka HM:n säännöksistä ei moni ole jäänyt kokonaisuudessaan toteuttamatta, säännös kansalaisten ylemmänasteisesta itsehallinnosta on edelleen kuollut kirjain. Miksi sitä ei ole toteutettu?

HM:n 51 §:ssä määritellään aluksi lääninhallinnon perusta: »Lääninhallintoa johtaa maaherra». Tämän jälkeen seuraa säännös kuntain hallinnon järjestämisestä: »Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Seuraavana on saman tyyppinen säännös hallinnon organisoinnista väliportaassa: »Laila säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurompiin hallintoalueisiin».

2. HM:N 51² §:N ITSEHALLINNON KESKEISET TUNNUSMERKIT

1. *Kansalaisten itsehallinto*

Itsehallintosäännös sekä kunnista että niitä laajemmista hallintoalueista puhuu yksiselitteisesti kansalaisten itsehallinnosta eikä kunnan tai maakunnan itsehallinnosta. Kansalaisten itsehallinnolla tarkoitetaan valtion hallinnosta erillistä, kansalaisten määräysvaltaan perustuvaa hallintoa. Sen sijaan samassa HM:n pykälässä on edellytetty lääninhallinto valtiolliseksi ja virkamiesjoh-

* Artikkelele perustuu tekijän valmisteilla olevaan tutkimukseen väliportaanhallinnosta ja teokseen Tiihonen - Tiihonen: Suomen hallintohistoria (1983).

toiseksi. Ohjaussuhde valtionhallinnossa kulkee ylimmiltä valtioelimiltä alemmille hallintoelimille. Itsehallinnossa ei ole kysymys valtion hallinnon määräysvallan delegoinnista keskushallinnosta alaspäin, vaan kansalaisten itsehallinnosta alhaalta yllöspäin.

Pelkistetysti ilmaisten vastakkainasetteluna ei ole itsehallintoyksikkö vastaan valtio vaan kansalaiset vastaan valtio. Ero on olennainen esimerkiksi HM:n 77 §:ssä säädelyyn Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeuteen verrattuna. Myöskään kuntainliittojen hallinto ei ole HM:n 51² §:n mukaista kansalaisten itsehallintoa suhteessa valtioon. Kuntainliittopohjaisessa itsehallinnossa kyse on kuntainliiton määräysvallasta, joka on delegoitu kunnilta ja sen suhteesta valtioon.

Professori Holopaisen mukaan HM ei tarkoita eikä salli sellaista *muodollista* itsehallintoa, jossa kunnat ovat muodollisoikeudellisesti valtiosta erillisiä, mutta niiden päätösvalta kuuluu valtion viranomaisille (valtion orgaanien nimittämille viranomaisille). Kansalaisten itsehallinnon toteutuminen edellyttää siten vähintään että

- itsehallintoyksikön jäsenet määräävät itsehallintoyksikön kokoonpanon
- määräysvalta kuuluu itsehallintoyksikön ihmisille (ei oikeushenkilöille) ja se on yleinen ja yhtäläinen
- itsehallintoelimet ovat pääasiassa luottamusmiesvaltaisia
- itsehallintoelimet ovat kollegiaalisia ja
- itsehallintoyksiköt valitsevat palveluksessaan olevat henkilöt.

2. *Julkisoikeudellinen juridinen henkilö*

Peruslähdekohta itsehallinnolle on, että itsehallintoyksikkö on julkisoikeudellinen juridinen henkilö. Oikeushenkilöllisyydestä seuraa, että itsehallintoyksiköllä tulee olla 1) oma tarkoitus eli omat tehtävät, 2) oma tahto eli omat toimielimet ja 3) oma varallisuuspiiri eli oma talous.

3. *Yleinen toimiala ja tehtävät hallintotehtäviä*

HM:n mukaisessa itsehallinnossa ei ole kysymys lainsäädännöstä tai lainkäytöstä vaan hallinnosta, toimeenpanosta. Hallinnon yleisellä määrittelyllä on merkitystä väliportaanhallintoon esitettyjen ratkaisumallien tarkastelussa. Väliportaan hallinnon järjestämiseksi on esitetty kaksi päämallia: 1) itsehallintomalli ja 2) kansainvaltaistettu lääninhallintomalli. Itsehallinnon soveltaminen viimeksimainittuun hallintomalliin aiheuttaa vaikeita periaatteellisia

ongelmia. Ylintä hallintovaltaa käyttävät presidentti, valtioneuvosto, ministeriöt ja näiden alaiset virastot ja laitokset. Lääninhallintoon siirrettynä tämä valtion toimeenpanovalta on toissijaisempaa kuin keskushallinnossa. Kansan valitsemasta eduskunnasta valtionhallinnon ylimpien elinten kautta alaspäin kulkevaa johdettua valtaa ei voida väliportaassa muuttaa kansalaisten itsehallinnoksi. Sitä voitaneen demokratisoida, mutta ei muuttaa luonteeltaan.

Itsehallintoyksikön toimivallan on oltava yleinen. Toimialan yleisyyden merkitys on siinä, ettei itsehallinnon katsota toteutuvan jos hallintoyksikön, esimerkiksi kuntainliiton, tehtävät rajoitetaan tietyn tyyppisiksi. Ei voida katsoa kansalaisten itsehallinnon toteutuvan jollakin itsehallintoalueella, jossa hallintoyksikön tehtävät on säännöksiin lueteltu ja jos tätä tehtävien luetteloa vielä tulkitaan ja rajataan itsehallintoyksikön ulkopuolella.

4. Verotusoikeus

Kun paikallishallinnon hoitajiksi 1800-luvun puolella välissä vakinaistettiin valtiosta ja yksityisistä orgaaneista erilliset oikeushenkilöt, kunnat, piti järjestää myös tehtävien hoidon edellytykset. Kunnan orgaanien yhteisten tehtävien hoidon järjestäminen edellytti kuntalaisten osallistumista kustannusten jakoon. Kunnan verotusoikeutta pidettiin kunnan itsenäisen hallinnollisen aseman välttämättömänä seurauksena ja ehdottomana edellytyksenä. Itsehallintoyksikön verotusoikeus on kiinteässä yhteydessä oikeustieteen muodostamaan oikeushenkilökäsitteeseen siten, että oma verotusoikeus on varmin taivaturvata oikeushenkilöksi määritellyn itsehallintoyksikön oma varallisuuspiiri.

3. MAAKUNTAITSEHALLINNON ESIINTYMINEN SUOMESSA

Maakuntien organisoitumisesta on historiantutkijoilla varsin eriäviä käsityksiä. Aiemmin esitettiin, että jo pakanuuden ajalla suomalaiset heimomaakunnat olivat kiinteitä yhteisöjä, joilla oli omat päätöksenteko-orgaaninsa. Todisteena suomalaisen yhteiskunnan heimoa, pitäjää tai kylää laajemmasta organisoitumisesta (ns. muinaismaakunnista) on pidetty mm. hämäläisten itäistä vihollista Novgorodia vastaan rakennuttamaa linnoitusketjua, eräretkille lähetettyjä joukkueita päällikköineen, päällikkönimiä (Valittu Karjalassa ja Kuningas Hämeessä). Samoin on esitetty eriäviä näkemyksiä siitä, millä asteella Suomen maakuntahallinto oli Ruotsiin liittymisen yhteydessä ja mistä Suomi sai vaikutteensa hallinnon järjestämisessä – lännestä vai idästä. Suomi oli 1000-luvun paikkeilla kahden maakuntaitsehallintoon pohjautuvan yhteis-

kunnan, Ruotsin ja Viron välissä.

Ruotsin on luonnehdittu 1000–1200-luvuilla olleen maakunnista koostuva liittovaltio, jonka yhteiset asiat hoidettiin käräjillä. Maakuntia johtivat maakunnan väestön valitsemat luottamusmiehet, laamannit. Laamannikuntalaitos oli ensimmäinen keskitetty, mutta kansanvaltainen hallintomuoto Pohjoismaissa. Laajimmillaan Ruotsin maakunnille ja laamanneille kuuluivat 1) maakunnan lainsäädäntötehtävät, 2) maakunnan lainkäyttötehtävät, 3) maakunnan yleiset hallintotehtävät, 4) kuninkaan valinta ja yhteydenpito kuninkaaseen ja hänen virkamiehiinsä, 5) maakunnan virkamiesten nimittäminen tai ainakin osallistuminen nimityksiin ja 6) verotus. Kullakin maakunnalla oli aluksi kirjoittamaton ja myöhemmin kirjoitettu maakuntalakinsa. Virolaisen yhteiskunnan on katsottu jo 1000-luvun alkupuolella jakautuneen hallinnollisesti itsenäisiin maakuntiin ja maakunnat edelleen kihlakuntiin ja nämä kyläkuntiin. Maakuntien johtajina toimivat vanhimmat (seniores).

Suomen maakuntaitsehallinnosta on säilynyt hajanaisia tietoja 1200-luvun alusta. Kirjoitettuja maakuntalakeja tai voimakasta itsehallinnollista virkakuntaa Ruotsin laamannien tai Viron senioresien tapaan Suomessa ei ole ollut. 1300-luvulla on saattanut satunnaisesti esiintyä maakuntatason kansanomaisia tuomareita. Oletettavasti aina 1200-luvulle asti Suomen heimokuntien yhteisten asioiden piiri oli niin pieni, että ne voitiin hoitaa koko väestön yhteisillä välittömällä päätöksillä. Toisin sanoen organisoituneesta maakuntaitsehallinnosta ei voitane puhua.

Ensimmäiset maakuntakäräjät lienevät kirkon järjestämät. Yleisten heimokokousten muuttumisessa alueellisiksi edustuselimiksi kirkolla oli keskeinen vaikutus. Katolinen kirkko oli Keski-Euroopan kehittyneissä oloissa tottunut toimimaan yhteisönä yhteisöjä kohtaan. Kirkko edusti hengellistä valtaa ja tarvitsi sopimuskumppaniksi, maallisen vallan edustajaksi kiinteän elimen. Kirkon »julkisoikeudelliset periaatteet» asioiden hoidossa edellyttivät, että maakuntien tuli valita tiettyjä sääntöjä noudattaen yhteisön edustajat, luoda säännöt ja menettelytavat siitä missä ja miten edustajat päättivät asioista. 1200-luvun loppupuolella kirkko oli vakiinnuttanut käsityksen, että maakunta ei ollut vain kulloinkin elävien ihmisten alueyhteisö vaan pysyvä julkisoikeudellinen yhdyskunta, jonka asioista päättivät valitut edustajat. Kirkko halusi vakiinnuttaa maakunnan vallankäytön ja varmistaa verojen saannin itäisiltä alueilta. Maakuntakäräjien ja samalla maakuntaitsehallinnon voimakkuuden kautena pidetään 1300-luvun alkua. Tältä ajalta on maakuntakäräjistä säilynyt eniten tietoakin. Viimeisen kerran maakuntakäräjiä käytettiin 1500-luvulla lähinnä antamaan uskollisuudenvakuutuksia kuninkaalle ja vahvistamaan veronkeräyksiä. Satakunnassa, jossa itsehallintoa on pidetty pitkälle kehittyneenä, ensimmäiset tiedot maakuntakäräjistä ovat 1300-luvun alusta

ja viimeiset 1400-luvun alusta. Runsaan sadan vuoden ajan oletettavasti varsin epäsäännöllisesti pidettyjen maakuntakäräjien tehtävät siirtyivät toisaalta alaspäin voimistuvalla pitäjähallinnolle toisaalta ylöspäin kuninkaan linnäläninhallinnolle. Myös kihlakuntakäräjälaitos, joka tuli Suomeen 1400-luvun alussa ja joka edusti jo puhtaasti kuninkaan keskushallintoa, käsitteli alkuvaiheessa varsin laajojen alueiden oikeudellisia ja hallinnollisia asioita.

Vuoden 1634 hallitusmuodon keskeisenä sisältönä oli hallintolaitoksen säädöstäminen. Keskiajan kuninkaanhallinnon keskeiset instituutiot linnäläni- ja voutihallinto korvattiin selkeästi keskushallintojohtoisella lääninhallinnolla. Lääninhallitusten asema ja tehtävät väliportaassa ovat säilyneet lähes muuttumattomina 350 vuotta.

4. EHDOTETUT MAAKUNTAITSEHALLINTOMALLIT

1800-luvun lopun lopulla tehtiin ensimmäiset ehdotukset ylemmänasteisesta itsehallinnosta. Näissä oli pääosin kysymys aidosti kansalaisten itsehallinnosta. Itsehallintoelinten jäsenet ehdotettiin valittavan vaaleilla, mutta puheenjohtajan nimityksen katsottiin kuuluvan senaatille. Muita oleellisia itsehallintoa rajoittavia piirteitä olivat: 1) kuvernööri tai hänen edustajansa läsnäolo-oikeus itsehallintoelinten istunnoissa, 2) kuvernöörin esitysoikeus lääninkäräjille ja 3) laaja alustusvelvollisuus senaatille tai kuvernöörille.

1920 ja 1930 -lukujen ehdotuksissa itsehallintoa pyrittiin rajoittamaan 1) antamalla valtioneuvostolle oikeus nimittää itsehallinnon johto, 2) tekemällä maakuntaverotus epäitsenäiseksi, 3) säätämällä päättävien elinten vaali välilliseksi. Vuonna 1963 mietintönsä antaneessa pormestari Nykäsen komiteassa maakuntaitsehallintomalli voitti kuntainliittojärjestelmämallin äänin 4–4 puheenjohtajan äänen ratkaistessa. Ehdotuksen itsehallintoa vahvistava piirre oli itsehallintoelinten vaali suoralla kansanvaalilla. Toisaalta toimiala rajattiin käytännössä koskemaan vain sairaala- ja koululaitoksen ylläpitoa. Vuosina 1964–1970 valmistuneissa kansliapäällikkö Hannuksen komiteoiden mietinnöissä oltiin jo varsin lähellä lääninhallintomallia. 1972 asetetun maaherra Viitasen komitean tavoitteena ei enää ollut kansalaisten itsehallinnon laajentaminen vaan iskusanaksi oli noussut demokratian laajentaminen. Sillä tarkoitettiin päätösvallan siirtoa alaspäin. Perustana kaikissa komitean neljässä mallissa oli valtion lääninhallinto. Kysymys oli valtion keskushallinnosta delegoitujen, rajattujen tehtävien suorittamisesta aluetasolla. Omaan verotusoikeutta ei esitetty ja virkanimitysvalta esitettiin pidettävän pääosin keskushallinnossa. Myöhemmin virkamiestyönä valmistuneissa väliportaanhallintoesityksissä on entistä vähemmän itsehallinnollisia piirteitä.

5. LOPPUPÄÄTELMÄ

Väliportaanhallinnossa on Suomessa ollut itsehallintoa lyhyen aikaa keskiajalla 1200–1400-luvuilla. Toisin kuin Suomen hallitusmuodon »isän», K.J. Ståhlbergin valmistelemissä esityksissä maakuntain itsehallinnosta ei nykyisistä väliportaanhallintoesityksistä mikään täytä HM:n 51² §:n mukaiselle itsehallinnolle asetettuja tunnusmerkkejä. Erityisen kauaksi kansalaisten itsehallinnosta on edetty 1960-luvun alusta lähtien.

Koska HM:n 51² §:n säännöstä kansalaisten itsehallinnosta kuntaa suuremmalla alueella ei ole sen 65 vuoden voimassaolon aikana toteutettu ja kun ei näytä olevan tavoitteenakaan sen toteuttaminen, olisi syytä harkita ko. säännöksen poistamista hallitusmuodosta. HM:n tuloksin muutosasiaa ei voida eliminoida.

Kysymys on perimmänsä rohkeudesta ottaa kantaa väliportaanhallinnon peruskysymykseen: Onko tarkoitus laajentaa kansalaisten itsehallintoa eli valtionhallinnosta erillistä kansalaisten määräysvaltaa? Nyt kiistelyn kohteena olevissa valtionhallinto- ja kuntainliittohallintopohjaisissa malleissa ei ole kysymys HM:n 51² §:n mukaisesta kansalaisten itsehallinnosta.