Juha Lavapuro 8.1.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan kutsussa olevan täsmennyksen mukaan lausuntoa pyydetään ja kuuleminen keskittyy nyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 52/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevan mietintöluonnoksen maakuntia ja niiden itsehallintoa (poislukien rahoitus) koskeviin osiin.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän pyydetyiltä osin kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon kohde

Tarkastelen lausuntopyynnön mukaisesti ainoastaan maakuntien itsehallintoon liittyviä kysymyksiä. Totean kuitenkin samalla, että eräin osin lausunnossa joudutaan tällöin – lausuntopyynnössä mainitusta rahoitusta koskevasta rajauksesta huolimatta - ottamaan huomioon myös rahoitusjärjestelyjä koskeva sääntely. Maakunnan rahoitusta ja tähän liittyvää itsehallinnollista päätöksentekovalta on syytä pitää maakuntien itsehallinnon yhtenä ulottuvuutena vähintäänkin sen maakunnan hallintoon ja maakunnan päätöksentekomahdollisuuksiin ulottuvien vaikutusten vuoksi. Tämän vuoksi maakuntien itsehallintoa ei ole mahdollista kunnolla arvioida ilman ainakin jonkinlaista taustatietoa maakuntaa koskevista rahoitusjärjestelyistä.

Arvioin lausunnossani erityisesti sitä, täyttääkö sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksen yhteydessä asettanut kuntien ja maakuntien itsehallintoa koskevalle sääntelylle. Kysymyksenasettelu on pääpiirteissään sama kuin valiokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp: kyse on yhtäältä siitä, kaventaako sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa käsitelty sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1—3 momentin vastaisella tavalla, ja toisaalta siitä, onko maakunnille ehdotettu itsehallinto saman pykälän 4 momentin mukaan riittävää.

Keskeisenä lähtökohtana voidaan tältä osin pitää erityisesti perutuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 26/2017 vp, mutta luonnollisesti myös muulla kuntien itsehallintoa ja kuntia suurempien alueiden itsehallintoa koskevalle lausuntokäytännölle on annettava asiassa merkitystä (ks. erit. PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4. PeVL 65/2002 vp, s. 3, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Koska maakuntien rahoituskysymykset on rajattu lausuntopyynnön ulkopuolelle, perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakiehdotuksesta antama lausunto PeVL 15/2018 vp ei muodostu tässä yhteydessä aivan yhtä keskeiseksi kuin edellä mainitut muut lausunnot. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, ettei valiokunnan aiemmin tässä asiassa antamia lausuntoja voida myöskään pitää kaiken kattavina. Perustuslakivaliokunta päinvastoin

katsoi mm. maakuntauudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että lausunnossa keskitytään vain lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin eikä valiokunnan voi tuolloisessa lausunnossa niin ollen katsoa ottaneen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä lainsäädännön tulevien soveltamistilanteiden kannalta merkityksellisiä kantoja. (PeVL 26/2017 vp, s. 11).

Pyrin lausunnossani tässä vaiheessa keskittymään olennaisimpina pitämiini kysymyksiin. Korostan kuitenkin samalla, että sote- ja maakuntauudistus on laaja kokonaisuus jossa uudistuksen eri osatekijöillä on herkästi heijastusvaikutuksia muihin osiin. Myöhemmissä asiatuntijakuulemisissa saattaa siten tulla esille näkökohtia, jotka heijastuvat edelleen myös maakuntien itsehallintoa koskevaan arviointiin.

Alueellisen itsehallinnon kokonaisuus

Perustuslakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp pääpiirteissään tuolloin käsittelyssä olleen sote- ja maakuntauudistukseen liittyneen maakuntauudistuksessa luotavan maakuntamallin sekä siihen liittyvät rajoitukset kuntien asukkaiden itsehallintoon. Valiokunta katsoi, että maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja että ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Samoin se katsoi ettei myöskään kuntien tehtävien siirtämiset maakunnille samoin kuin niiden verotusoikeuteen ehdotetut rajoitukset muodostuneet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi. Kuntien tehtävien osalta se viittasi siihen, että kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla säilyy myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamista, mikä nyt nimenomaisesti kielletään kunnilta. Merkitystä oli valiokunnan mukaan myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (Ks. PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II). Sittemmin kuitenkin tähänkin jäljelle jäävään kuntien tehtäväkentään on ehdotettu rajoituksia. Esimerkiksi osana maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset kuntien tehtävät siirrettäisiin tuleville maakunnille (ks HE 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole vielä antanut tästä maku2-esityksestä lausuntoaan, joten ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ei tältä osin ole vielä selvyyttä.

Kuntien verotusoikeuden osalta se totesi, että kuntien verotusoikeuteen voimaanpanolaissa ehdotetut perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa. Valiokunta kuitenkin totesi, että vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittaa kuntien

verotusoikeutta, on tällaiselle järjestelylle esitettävissä painavia perusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä perusteet liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä (ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2—3).

Perustettavaksi ehdotettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. Sen ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” Lisäksi asiassa on merkitystä myös perustuslain 122 §:n säännöksellä hallinnollisista jaotuksista. Sen mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan”. Asukkaiden itsehallinto saa sisältöä myös perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentin osallistumisoikeuksia koskevista säännöksistä.

Nyt käsiteltävän maakuntauudistuksen yhteydessä valiokunta vaikuttaa antaneen tälle vaaleilla toteutettavalle kansanvaltaisuudelle hyvin painavan merkityksen olkoonkin, ettei sille mm. puuttuvan verotusoikeuden ja yleisen toimialan vuoksi jää vastaavaa sisältöä kuin kunnallisessa itsehallinnossa toteutuvalle kansanvaltaisuudelle. Voidaankin sanoa, että juuri kansanvaltaisuuteen ja siihen kytkeytyviä osallistumisoikeuksia koskevia vaatimuksia perustuslakivaliokunta piti sellaisena maakuntien itsehallinnon ydinsisältönä (PeVL 26/2017 vp), josta ei voi tavallisella lailla poiketa.

Toisaalta valiokunnan maakuntamallille antama hyväksyntä ei ollut varaukseton. Tältä osin perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota kahteen seikkaan: kiinteään valtion ohjaukseen ja yhtiöittämisvelvollisuuteen. Lisäksi se totesi, että maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajoittavat myös sote-palveluihin liittyvät paikoin yksityiskohtaiset säännökset palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta. Yhtiöittämisvelvollisuus muodostui sittemmin esteeksi asian käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Yhtiöittämisvelvollisuudesta on sittemmin luovuttu (ks. myös PeVL 15/2018 vp).

Itsehallinnollisten näkökohtien merkitys ei sen sijaan näyttänyt aiemmin muodostuvan yhtä merkittäväksi valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi kuin yhtioittämisvelvollisuus. Valiokunta kyllä viittaa muun muassa siihen, että ”maakuntien puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty.” Toisaalta se samalla toteaa, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet (ks. tämän suuntaisesti PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Siitä, mikä merkitys tälle on yleisen toimialan puuttumisen suhteen annettava, riippui valiokunnan mukaan kokonaisharkinnasta.

Ylipäätään sote- ja maakuntauudistuksen merkitystä suhteessa perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun itsehallintoon tulee nähdäkseni arvioida kokonaisharkintana. Tässä kokonaisharkinnassa eräänlaista sääntelyn vähimmäissisältöä edustaa vaatimus maakuntahallinnon kansanvaltaisuudesta. Tämän vaatimuksen ehdotettu – demokraattisilla vaaleilla valittavaan maakuntavaltuustoon pohjaava – sääntely sinänsä täyttää.

Nähdäkseni nyt käsiteltävänä olevat hallituksen esitykset täydennettynä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksella eivät sisällä sellaisia uusia maakuntia koskevia säännöksiä

Kiinnitän kuitenkin valiokunnan huomiota edelleen siihen, että kansanvaltaisuuden merkitys on voimakkaan valtionohjauksen sekä maakunnalta puuttuvien verotusoikeuden sekä yleisen toimialan vuoksi jäämässä tosiasialliselta merkitykseltään ohueksi. Samoin kiinnitän valiokunnan huomiota näkökohtaan, joka ei valiokunnan aiemmissa tässä asiassa antamissa lausunnoissa ole tullut asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys huomioon ottaen riittävän selvästi esiin. Maakuntauudistus yhdessä siihen liittyvine tehtävän siirtoineen kunnilta maakunnille merkitsee nimittäin poikkeuksellisen laaja-alaista ja syvälle käyvää puuttumista siihen olemassa olevaan alueelliseen itsehallinnon suojaan (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II) joka nykyisin perustuu kunnan asukkaiden itsehallinnolle ja siinä toteutuville vaali- ja osallistumisoikeuksille. Vaikka siis perustuslaki ei sinänsä estäkään kunnille lailla säädettyjen tehtävien siirtämistä lailla jollekin muulle elimelle, kuten maakunnille tai valtiolle, tulee asian kokonaisharkinnassa kiinnittää huomiota myös toteutettavan tehtävien siirtojen kokonaislaajuuteen. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan ns. kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta (PeVL 26/2017 vp). Kuntien tehtäviä ei näin ollen voida siirtää perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen maakunnille täysin vapaasti (ks. myös PeVL 26/2017 vp.

Tiivistäen tässä kokonaisharkinnassa tulisi perustuslakivaliokunnan aiemmista tässä asiassa antamien lausuntojen ohella riittävästi huomioida ainakin seuraavat näkökohdat:

- Perustuslakivaliokunta piti jo aiemmin tässä asiassa antamassaan lausunnossa (ks. PeVL 23/2017 vp maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Valtioneuvostolle annetaan valiokunnan mielestä sote-järjestämislakiehdotuksessa maakuntiin kohdistuvaa päätösvaltaa, joka ei ole hyvin sovitettavissa maakunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. (ks. PeVL 26/2017 vp) Ehdotettu hallintomalli vähintäänkin lähenee perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtion aluehallintoa. Pidän jokseenkin selvänä, että jos maakuntien päätöksentekoa ei olisi kytketty maakunnan asukkaat vaaleilla valitseman maakuntavaltuuston toimintaan, kyse ei enää olisi niinkään maakunnan itsehallinnosta vaan valtion aluehallinnosta. Tämänkin vuoksi kansanvaltaisuuden toteutumiselle tulee antaa asiassa erityistä merkitystä. Tämä koskee varsinkin vaalien järjestämistä.

- Alueellisen itsehallinnon ja asukkaiden osallistumisoikeuksien kannalta ei myöskään ole aivan ongelmatonta, että nykyisin kunnan asukkaiden itsehallinnon – jota valtiosääntöoikeudelliselta kannalta voidaan pitää asukkaiden kannalta selvästi maakunnan itsehallintoa vahvempana itsehallinnon muotona – piiriin kuuluvia tehtäviä siirretään laajamittaisesti maakunnille. Ehdotetun maakuntaitsehallinnon toteuttaminen merkitsee asiallisesti, että alueellisen itsehallinnon ja siihen liittyvien osallistumisoikeuksien (PL 2 §:n 2 mom, PL 14 §:n 4 mom) merkitys heikkenee selvästi.

- Perustuslaki ei sinänsä takaa sen paremmin olemassa olevien kuntien (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 5-6 ja siinä ns. kriisikuntamenettelystä lausuttu) kuin maakuntienkaan olemassaoloa siten, ettei lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluisi kuntien ja maakuntien pakkoyhdistymisistä säätäminen tietyissä olosuhteissa. Valtiosääntöoikeudellisesti kokonaan ongelmattomana ei voi kuitenkaan nähdäkseni pitää sellaista sääntelyratkaisua, jossa lainsäätäjä aktiivisesti luo sellaisen alueellisen itsehallinnon rakenteen, jonka tiedetään itsehallinnollisille alueille annettavien tehtävien vuoksi johtavan hyvin suurella todennäköisyydellä jo perustettujen maakuntien yhdistymiseen.[1] Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut pitävänsä myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. (PeVL 26/2017 vp). Maakuntienkin itsehallinnon periaatteen kanssa on hankala yhteen sovittaa menettelyä, jossa yksittäisten maakuntien asukkaiden annetaan ensin valita maakunnalleen demokraattisilla vaaleilla valittavat päätöksentekoelimet vaikka samaan aikaan tiedetään, ettei maakunta kykene mitä todennäköisimmin suoriutumaan sille säädettävistä tehtävistä eikä se tässä merkityksessä ole elinkelpoinen.

Edellä esitettyjen - omaksutun itsehallintomallin kannalta ongelmallisilta vaikuttavien - tekijöiden merkitys vahvistuu sitä enemmän, mitä rajoitetummaksi maakuntien itsehallinnollisen päätöksenteon ala muodostuu sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuudessa. Merkitystä tältä osin on niin valtion ohjausta koskevan sääntelyn lopullisella sisällöllä kuin silläkin, millaisia tehtäviä kunnille jää (vrt. maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva HE 14/2018 vp, jonka perusteella osa kunnan tehtävissä siirtyisi niinikään maakunnille).

Investointeja koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään sisältyvään maakunnan investointien ohjausta koskevaan sääntelyyn sisältyi säätämisjärjestykseen vaikuttava ongelma. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi säädetty 12 §:n 3 momentin mukaan tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että asetuksenantovaltuuden pohjana oleva perussäännös ei sisältänyt tarkempia kriteereitä sille, millaisia investointeja on pidettävä taloudellisesti merkittävinä tai poikkeuksellisen laajakantoisina. Tämän seurauksena maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä perustuisi käytännössä kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille. Sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 ja

[1] Ks. Maaseudun tulevaisuudessa 25.7.2018 julkaistu uutinen " Sote-uudistusta johtava virkamies Päivi Nerg: Maakuntien määrä tulee pienenemään". Uutisen mukaan alivaltiosihteeri Nerg epäilee, etteivät pienimmät maakunnat pysty hoitamaan tehtäviään ilman yhteistyötä, joten maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti."

80 §:n vuoksi välttämätöntä täydentää ehdotettua täsmällisemmillä säännöksillä taloudellisesti merkittävien ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa investointien ohjausta koskevaa säännöstä on täydennetty siten, että siitä ilmenee nyt kriteerit, joiden vallitessa investointeja voidaan pitää taloudellisesti merkittävinä tai poikkeuksellisen laajakantoisina. Vaikka nyt ehdotettu sääntely jättää sekin tulkinnanvaraisuudessaan asetuksenantajalle laajahkoa harkintamarginaalia (taloudellisesti merkittävillä investoinneilla tarkoitettaisiin maakuntien talouteen ”pitkäaikaisesti olennaisella tavalla”, voidaan sääntelyn kuitenkin katsoa sillä tavalla valtioneuvoston harkintaa rajaavana, ettei maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä enää selvästikään perustuisi kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille. Maakuntalakiehdotuksen 12 § ei tässä valossa ole enää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen

Lakien voimaantulo ja maakuntavaalit

Maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö on mietintöluonnoksen mukaan tarkoitus saada voimaan vuoden 2018 aikana. Maakuntavaalit on tarkoitus pitää toukokuussa 2019 ja maakuntavaltuusto aloittaisi toimikautensa 1.8.2019. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muut tehtävät siirtyvät maakuntien järjestämisvastuulle 1.1.2021. Viimemainittu ajankohta liittyy sote-uudistuksen voimaantuloon eikä niinkään maakunnan itsehallintoon, joten en käsittele sitä enemmälti tässä. Mitä taas tulee maakuntauudistuksen voimaantuloon, tavoite saada maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö voimaan vuoden 2018 ei toteutunut ja tällä hetkellä on epäselvää, milloin uudistus tulee voimaan.

Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on, että maakuntavaaleja koskevan lainsäädännön voimaantuloajankohdan ja vaalien järjestämisen välinen aika jää selvästi liian lyhyeksi, jos maakuntavaalit järjestettäisiin ehdotetulla tavalla samanaikaisesti europarlamenttivaalien kanssa toukokuussa 2019. (3. lakiehdotus 12 §). Kysymys on paitsi perustuslain 14 §:ssä ja KP-sopimuksen 25 artiklassa mainittujen vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumisesta myös siitä, että vaaleilla valittavaa maakuntavaltuustoa on perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnonkin perusteella syytä pitää maakuntien itsehallinnollisen aseman keskeisenä takeena. Asiaa on siis arvioitava myös perustuslain 121 §:ssä suojatun itsehallinnon kannalta, minkä näkökohdan merkitystä korostaa tässä yhteydessä se mietintöluonnoksessakin mainittu näkökohta, että kyse on ensimmäisistä maakuntavaaleista ja niissä valituilla valtuustoilla on väistämättä uranuurtajan rooli. Mietintöluonnoksessa viitataan oikeuskanslerin arvioon siitä, että vaalilainsäädännön voimaantulon ja vaalien väliin tulisi jäädä vähintään kuusi kuukautta aikaa. Vaikka kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksissa ei määritelläkään asiaa koskevaa vähimmäisaikaväliä, totean, että ehdotettu kuuden kuukauden aika poikkeaa esimerkiksi Venetsian toimikunnan suosittamasta yhden vuoden vähimmäisajasta.(ks. Venice Commission, Code of good practice in electoral matters (adopted by the Venice Commission at its 52nd session, CDL-AD(2002)023rev2-cor), s. 10.

Kansanvaltaisuuteen perustuvan itsehallinnon valtiosääntöisten takeiden kannalta pidän myös huomattavana ongelmana sitä, ettei mietintöluonnokseen sisälly ehdotusta perustuslain 14 §:n muuttamiseksi siten, että siinä mainitaan erikseen maakuntavaalit.

Kuten perustuslakivaliokunta tässä asiassa aiemmin jo totesi, perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja (HE 1/1998 vp, s. 6). Vaaleja koskevaa perustuslain sääntelyä voidaan pitää demokratiaperiaatteen kannalta olennaisen tärkeänä osana perustuslaki. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva perustuslain 14 § sisältää säännökset oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä vaali- ja osallistumisoikeutta koskevaa perusoikeussäännöstä perusteltiin sillä, että oikeus äänestää vaaleissa sekä kansanäänestyksessä tulee voida johtaa suoraan valtiojärjestyksemme perusteet sisältävästä hallitusmuodosta (HE 309/1993 vp, 61/II). Kunnallinen ääni- ja äänestysoikeus nostettiin perustuslain tasolle, koska vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voitiin rinnastaa valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 61). Sittemmin säännökseen lisättiin perustuslain tarkistamisen yhteydessä vuonna 2011 uusi 2 momentti oikeudesta äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa (HE 60/2010 vp, s. 21/I).

Edellä viitattuun nähden johdonmukaisesti perustuslakivaliokunta nimenomaisesti edellytti tässä samassa asiassa että ”perustuslain 14 §:ää tulee edellä sanotun johdosta täydentää siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi myös maakuntavaalit.” Muutos voitaisiin valiokunnan mukaan toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä rinnastamalla siihen maakunnallinen osallistuminen.

Pidän välttämättömänä, että perustuslakia muutetaan valiokunnan jo edellyttämällä tavalla. Valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista olisi, että tämä muutos toteuttaisiin ennen maakuntavaaleja koskevan lainsäädännön hyväksymistä.

Juha Lavapuro
professori