

Valiokunnanmietintö kysymyksestä, joka koskee niiden henkilöiden kunnallisverotusta, joilla on varsinainen tuloa tuottava toimintansa tässä kaupungissa, mutta jotka ovat hengille pantuina toisessa kunnassa.

Joulukuun 27 päivänä 1909 antamassaan mietinnössä huomautti Kaupunginvaltuuston Kulunkiarviovaliokunta, että Valiokunta tarkastellessaan taksoitettujen varojen *vähennystä ja palautusta* nimistä erää oli havainnut kaupungille vuosittain koituvan tuntuva tappiota siitä, että erinäiset täältä tuloja saavat henkilöt ovat viime aikoina asettuneet asumaan rajakkaisiin kuntiin syntyneihin huvilayhdyskuntiin sekä, tultuaan siellä hengille pannuiksi, maksaneet veroa näille kunnille. Mainittu asianlaite eli että näiden henkilöiden siten oli onnistunut päästä suorittamasta kunnallisveroja kaupungille oli johtunut siitä, että Keisarillinen Senaatti oli tulkinut voimassa olevan kunnallislainsäädännön säännökset niin, että tuollaiset henkilöt eivät ole täällä verotettavia. Kun tämä laintulkinta Valiokunnan mielestä kuitenkin oli väärä, ehdotti Valiokunta, kaupungille tästä johtuvaa haittaakin silmällä pitäen, että Kaupunginvaltuusto antaisi erityisen valiokunnan tehtäväksi puheenalaista asiaa selvitettyään Valtuustolle ehdottaa toimenpiteitä kaupungin oikeuden varten ottamiseksi tässä kohden.

Tähän esitykseen suostuen Kaupunginvaltuusto tammikuun 25 päivänä 1910 pitämässään kokouksessa antoi allekirjoittaneitten tehtäväksi laatia lausunnon puheenalaisesta asiasta.

Mikäli Helsinki on kehittynyt suurkaupungiksi sekä kaupungin ja sitä ympäröivän maaseudun väliset paikalliset rajat ovat kulkuneuvojen paranemisen johdosta vähitellen häviämistään hävinneet, sikäli on lähikuntiin muuttanut melkoinen joukko henkilöitä, joilla edelleen on toimintansa kaupungissa ja jotka sieltä saavat tulonsa. Tämä ilmiö, jommoista myös tapaa ulkomaiden suuremmissa kaupungeissa, johtuu luonnollisestikin siitä, että maaseudulla vallitsee suurempi rauhallisuus, raittiimpi ilma sekä terveellisemmät ja ennen kaikkea halvemmat asumusolot. Yhtenä syynä näihin muuttoihin ja samalla usein seurauksena siitä on myös, että kunnallisverot kaupungin ympäristössä tavallisesti ovat halvemmat kuin itse kaupungissa. Näiden

poismuuttojen johdosta kaupunki kuitenkin, niinkuin Kulunkiarviovaliokuntakin on huomauttanut, menettää poismuuttaneiden pääomasta ja toiminnasta kannettavan verotulon. Ainoastaan tulot täällä sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta sekä täällä harjoitetusta elinkeinosta ovat tuollaisissa tapauksissa verotettavissa, sillä tämän laatuisten tulojen verottamiseen ei asuin- eikä henkikirjoituspaikka vaikuta.

Valiokunta mielellään myöntää, että sille kunnalle, missä puheenalainen henkilö asuu ja perheineen suuren osan vuorokaudesta oleskelee sekä nauttii hyväkseen erinäisiä etuja, olisi myönnettävä kohtuullinen osa tuloverosta. Mutta järjiperäisen veropolitiikan mukaisena ei käy pitäminen, että sille kunnalle, mistä tulo saadaan, ei myönnetä minkäänlaista osallisuutta pääoman ja työn verottamisesta kertyviin tuloihin. Oikeuden ja kohtuuden mukaan sovitettu verontasointi kuntain kesken näyttää sentähden ansaitsevan harkitsemista, mutta tuollaisen tasoinnin toimeenpaneminen edellyttää kunnallisverotuksesta nykyään voimassa olevain lainmääräysten uudistamista.

Kysymys millä paikkakunnalla henkilö, joka asuu toisessa kunnassa, mutta hoitaa virkaa taikka varsinaista toimintaansa toisessa, on kunnallisverotuksen alainen, ei ole nykyisen lainsäädännön kautta nimenomaan järjestelty. Huvilayhdyskuntiin muuttaminen on nimittäin myöhemmän ajan ilmiö, eikä tällä kysymyksellä ollut nykyään voimassa olevan lainsäädännön syntyessä sanottavaa merkitystä. Tosin tapahtui muuttoa esikaupunkeihin ja kaupunkeja ympäröivälle maaseudulle jo siihenkin aikaan, mutta kysymyksessä oli silloin miltei yksinomaan vähävaraisia henkilöjä, joilla ei ollut sanottavaa veronmaksukykyä.

Nämä kunnallisverotuksesta voimassa olevain määräysten puutteellisuudesta johtuvat haitat on hallituskin huomannut. Esillä olevan periaatteellisen kysymyksen vuonna 1907 ollessa ratkaistavana Keisarillisen Senaatin Talousosastossa, joka hoitaa hallinnollista lainkäyttöä ylimpänä tuomioistuimena, havaitsi Senaatti että asiasta nykyään voimassa olevat säännökset eivät ole täysin edellyttäneet kaikkia niitä tapauksia, joita kunnallisverotukseen nähden nykyaikaisten asutusolojen mukaan, voi syntyä, *minkätähden Senaatti antoi Siviilitoimituskunnan tehtäväksi laatia ehdotuksen mainitussa kohden tarpeelliseksi lainsäädäntötoimenpiteeksi.*

Päätöksellä toukokuun 3 päivästä samaa vuotta Keisarillinen Senaatti sittemmin asetti komitean uudistamaan kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta sekä kunnallisesta vaalitavasta voimassa olevia säännöksiä, ja sai komitea myös toimekseen käsitellä kunnallista verotuskysymystä. Helmikuun 29:ntenä 1908 päivätyssä mietinnössään on komitea kuitenkin yksinomaan käsitellyt kunnallisen äänioikeuden, vaalikelpoisuuden ja vaalitavan uudistamista sekä lykännyt verotuskysymyksen toistaiseksi. Siinä eduskuntaesityksessä uudeksi kunnallislainsäädännöksi, joka liiallisella joutuisuudella hyväksyttiin 1908 vuoden toisilla valtiopäivillä, ei tähän kysymykseen myöskään panna erikoista huomiota. Niin kaupunki- kuin maalaiskuntiinkin nähden säädetään siinä ainoastaan, että velvollinen kunnalle veroa maksamaan on jokainen, jolla kunnassa on asuntonsa ja kotipaikkansa, niin myös

jokainen, joka, vaikkei itse kuulukaan kuntaan, siellä omistaa kiinteistöä taikka harjoittaa elinkeinoa, liikettä tahi ammattia.

Mikäli Valiokunnan tietoon on tullut, noudatetaan *Ruotsissa* samoja perusteita, joita meillä nykyään käytetään verotettaessa kunnan hyväksi henkilöjä, jotka asuvat sen kaupungin viereisissä huvilayhdyskunnissa, mistä heillä on palkkansa tahi muut tulonsa. Se tästä johtuva asianlaita että kaupunki menettää pääomasta samoin kuin virasta tahi muusta toiminnasta kannettavan verotulon, vaikka verotettava tulo saadaan kaupungista, on läntisessä naapurimaassamme kiinnittänyt huomiota. Vuoden 1910 valtiopäivillä teki Tukholman pormestari Carl Lindhagen esitysehdotuksen lainsäädännön muuttamisesta, mikäli koskee sitä paikkakuntaa, missä virasta ja pääomasta olevaa tuloa on verotettava kunnalle.

Herra Lindhagenin mielestä ei tätä asiaa Ruotsissa ratkaistessa ole osattu oikeaan. Varsinkin on hänen mielestään periaatteellista pohjaa vailla että tulot verotukseen nähden jaetaan kahteen pääluokkaan, elinkeinosta ja virasta oleviin tuloihin. Se järjestely että esimerkiksi kaupungin virkamiestä, tahi liikemiestä, jolla kaupungissa on konttorinsa ja yksinomainen toimintansa, mutta joka raittiin ilman vuoksi asuu naapurikunnassa, verotetaan työnsä antamista tuloista, ensinmainittua naapurikunnalle ja jälkimäistä kaupungille, on esitysehdotuksentekijän käsityksen mukaan mielivaltaisen ja luultavasti vailla muuta kuin historiallista pohjaa.

Esitysehdotuksen tekijä huomauttaa edelleen, että muutto naapurikuntiin on luonnollinen ja terveellinen ilmiö, jota ei tule väärinkäsittää eikä ehkäistä. Kunnallisverotukseen nähden siitä johtuvat kohtuuttomuudet sen sijaan on poistettava korjaamalla verotuslaitosta. Esitysehdotuksessa sanotaan lopuksi:

«Ei nimittäin käy luottaminen siihen, että tämä epäkohta olisi tyydyttävästi poistettavissa muuttamalla valtakunnan hallinnollista jaoitusta. Tämä ei ole milloinkaan sovitettavissa niin, että se oikeudenmukaisesti sovittautuisi kulloinkin olojen mukaan. Sen toimeenpano niinikään kohtaa vaikeuksia lukuisain seikkain johdosta ja kysyy aina paljon aikaa, jos mieli sen tehdä huolellisesti ja tuhoisia jälkilaskuja aikaansaamatta. Tämä koskee myös sitä tapausta että rajakkaiset kunnat yhdistettäisiin jotakin määrättyä tarkoitusta, niinkuin köyhäinhoitoa, sairaanhoitoa tai kouluopetusta silmällä pitäen.

Sääntö, että pääomatulo on verotettava ainoastaan henkikirjoituspaikassa, ei myöskään ole aivan oikeudenmukainen. Hyvä olisi, jos siinäkin kävisi jossain määrin ottaminen huomioon sitä paikkakuntaa, mistä tulot lähtevät. Niistä tuloista, joita suurissa kaupungeissa asuvilla tulonnauttijoilla on maamme metsiä hyväksien käyttävien liikeyritysten obligatsioneista ja osakkeista, tulisi oikeutta myöten maksaa jonkun verran veroa kaikille niille köyhille metsäkunnille, joita nyt vain nyljetään. — — — Myönnettävä kuitenkin on, että nykyään voimassa olevista säännöistä poikkeaminen tässä kohtaisi suurenlaisia vaikeuksia.»

Esittämiensä syiden nojalla herra Lindhagen ehdotti, että hallitus ottaisi harkittavakseen, olisiko ja missä määrin virasta ja muusta sellaisesta toimesta oleva tulo sekä mahdollisesti myös joku osa pääomatuloista oikeutta myöten verotettava sen kunnan hyväksi, mistä tulot kertyvät, vaikka tulojen nauttija onkin hengille pantuna toisella paikkakunnalla.

Valtiopäiväin suostuntavaliokunta lausui että, vaikkakin eräissä suuremmissa kaupungeissa ja niiden naapuriyhdyksissä vallitsee oloja, jotka saattaisivat antaa tukea esitysehdotuksen tekijän lausumille mielipiteille, mikäli oikeata verotuspaikkaa koskee, niin ei kuitenkaan olisi luovuttava siitä nykyään voimassa olevan lainsäädännön perustuksesta, että kunnilla on eräitä velvollisuuksia niissä hengille pantuja henkilöitä kohtaan, minkätähden ne myös on katsottu olevan oikeutettava kantamaan veroa siitä osasta heidän tulojaan, joka on itsekohtaisempaa laatua. Tällä perusteella valiokunta ehdotti, että herra Lindhagenin esitysehdotusta ei hyväksyttäisi, mikä tulikin valtiopäiväin päätökseksi.

Niinkuin jo herra Lindhagenin mielenkiintoisesta esityksestä näkyy, on kysymys verontasoituksesta puheenalaisessa kohden erittäin arkaluontoinen ja vaikea ratkaista, minkätähden sen ratkaisu kysyy tarkkaa valmistelua ja vakavaa harkintaa.

Mikäli Valiokunnan tietoon on tullut, käynee myöskin *Tanskan* ja *Saksan* lainsäädäntö siihen suuntaan, että palkannauttijat maksavat kunnallisveroa sille kunnalle, missä he asuvat, eikä sille, missä he ovat virantoimituksessa ja mistä he palkkansa saavat.

Valiokunta käy nyt tarkastelemaan nykyään voimassa olevan lainsäädäntömme kantaa esillä olevassa periaatteellisessa kysymyksessä. Valiokunta on ensinnä selostava niitä syitä ja näkökohtia, joita on tuotu Kaupunginvaltuuston Kulunkiarviovaliokunnan lausuman mielipiteen tueksi, jota mielipidettä allekirjoittanut Heimbürger kannattaa.

Kunnallishallituksesta kaupungissa 8 päivänä joulukuuta 1873 ja maalaiskuntain hallinnosta 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetut asetukset sisältävät kumpikin määräyksiä siitä, että palkannauttija on palkkaeduistaan verovelvollinen sille kunnalle, jossa hänellä on „*asuntonsa ja kotipaikkansa*“. Tämä lausetapa ei aina tarkoita todellista asuinpaikkaa, niinkuin näkyy tarkastellessa asianomaisten lainmääräysten sanamuotoa sekä vertaillen niiden pohjana olleita valtiopäiväasiakirjoja. Niinpä näkyy 1882 vuoden valtiopäiväasiakirjoista, että kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen 3 §, semmoisena kuin se on 15 päivänä elokuuta 1883 annetussa armollisessa asetuksessa, ja joka sisältää että kaupunkikunnan jäsen on m. m. jokainen, jolla laillisesti on *tahi tulee olla* asuntonsa ja kotonsa siellä, on laadittu tähän muotoon jotta siitä selvästi kävisi ilmi, että nekin henkilöt, joilla oikeastaan tulee olla kotipaikkansa kaupungissa, vaikkeivät ole siellä asuvia, ovat katsottavat kaupunkikunnan jäseniksi. Maalaiskuntain hallinnosta voimassa olevan asetuksen

mukaan sitä vastoin maalaiskunnan jäsen on m. m. jokainen «jolla siellä on asunto ja kotipaikka», joten tässä ei ole lisäystä «tahi tulee olla». Vuoden 1897 valtiopäivillä käsiteltäessä armollista esitystä uudeksi asetukseksi maalaiskuntain hallinnosta pantiin kunnallisvaliokunnassa kyseeseen, eikö tämän säännöksen sijaan olisi siihen aikaan voimassa olevain asetusten mukaisesti pantava sanamuoto «jolla laillisesti on tahi tulee olla asuntonsa ja kotipaikkansa siellä» jotta kävisi selväksi, että kaikki, joitten oikeastaan tulee olla kunnassa hengille pantuina, myös ovat siellä verovelvollisia. Valiokunnan mielestä tuollainen selvennys kuitenkin oli tarpeeton, koska ilman sitäkin oli luonnollista, että vapautusta kunnallisverojen suorituksesta ei käy vaatiminen sillä perusteella että on laiminlyönyt ilmoittautua hengille pantavaksi.

Tässä siis seuraa vastattavaksi kysymys, mikä kunta on sellaisen virkamiehen oikea asunto ja kotipaikka, joka asuu toisessa kunnassa, mutta jolla on virkansa hoidettavana toisessa?

Tätä kysymystä harkitessa on myös henkikirjoituksesta voimassa olevat määräykset otettava huomioon.

Siihen aikaan kun edellä mainittu 1883 vuoden asetus annettiin, oli henkikirjoituksesta voimassa 20 päivänä helmikuuta 1865 annetun armollisen asetuksen 12 §:n määräys, jossa säädettiin että Suomen kansalainen on hengille pantava siellä, «missä hänellä on asuntonsa ja oikea kotonsa ja hän porvari-liikettä tahi muuta elatuskeinoa harjoittaa tahi *virkaa hoitaa*». Mainittuun pykälään tehtiin sittemmin muutos 13 päivänä syyskuuta 1892 annetulla armollisella asetuksella, jossa säädettiin että henkilö yleensä on hengille pantava siinä paikkakunnassa, missä hänellä on asuntonsa ja kotipaikkansa, mutta jätettiin Keisarin ja Suuriruhtinaan asiaksi tarkemmin määrätä niiden henkilöjen henkikirjoituspaikka, joiden todellisesta kotipaikasta saattaa syntyä epäilystä, niin myös säätää asianhaaran mukaan poikkeuksia edellä mainitusta säännöstä. Sittemmin säädettiin 10 päivänä huhtikuuta 1894 henkikirjoituksesta annetun armollisen asetuksen 2 §:n toisessa momentissa että, jos joku asuu yhdessä paikkakunnassa, mutta toisessa harjoittaa elinkeinoa, *pitää virkaa, jota hän ei hoida* — — katsotaan asuinpaikkaa oikeaksi henkikirjoituspaikaksi.

Tämän kielteiseen muotoon laaditun säännöksen on nyt — eikä syyttä — katsottu sisältävän sen ajatuksen, että lainsäätäjä täten on tahtonut pysyttää voimassa sen 1865 vuoden asetuksessa olevan säännön, että virkamies on hengille pantava siellä, missä hän virkaansa hoitaa. Ainoastaan siinä tapauksessa että virkamies jonkun tehtävän tähden oleskelee toisella paikkakunnalla eikä hoida omaa virkaansa, olisi asuinpaikka ratkaisevana. — Muuten näyttää puheenalaisissa kunnallisasetusten määräyksissä, niin säännössä kuin poikkeuksissakin, olevan johtavana ajatuksena että henkilöä ja liikettä on verotettava siinä paikkakunnassa, missä varsinaista tuloa tuottavaa toimintaa tahi sen oleellista osaa harjoitetaan. Ettei tätä ajatusta ole säännöksessä selvemmin julkilausuttu johtuu siitä, että olot, niinkuin edellä huomautettiin, vasta sen jälkeen kun asiasta voimassa olevat asetukset oli annettu,

ovat kehittyneet siihen suuntaan, että monikin voi asua toisessa kunnassa, vaikka koko hänen toimintansa on sijoitettuna toiseen kuntaan.

Tämän tulkinnan mukaan olisivat siis *ne valtion ja kunnan virkamiehet, jotka asuvat Helsingin kaupungin ulkopuolella, mutta joilla kaupungissa on virkatoimintansa ja asemapaikkansa, oikeastaan täällä hengille pantavat sekä kunnalle verotettavat palkka- ja eräistä muista itsekohtaisista tuloistaan 1873 vuoden kunnallisasetuksen säätämällä tavalla.*

Viime vuosina on hallinnollisessa lainkäytössä kuitenkin päässyt valtaan aivan päinvastainen tulkinta. Tämä käsitys, johon allekirjoittaneet Renvall ja Söderholm ovat yhtyneet, nojaa seuraaviin perusteisiin:

Voimassa olevain kunnallisasetusten periaatteiden mukaan on henkilöllä «asuntonsa ja kotipaikkansa» ja hänet on verotettava muista tuloistaan kuin kiinteistöstä ja elinkeinosta olevista siinä kunnassa, missä hänen laillisesti tulee olla hengille pantuna. Henkikirjoituspaikasta oli aikaisemmin voimassa 20 päivänä helmikuuta 1865 annettu asetus, jonka 12 § sääsi, että Suomen kansalainen on hengille pantava siinä paikkakunnassa, missä hänellä on asuntonsa ja oikea kotonsa ja hän porvari-liikettä taikka muuta elatuskeinoa harjoittaa taikka virkaa hoitaa. Kun tämä määräys 13 päivänä syyskuuta 1892 annetulla asetuksella muutettiin toisin kuuluvaksi, pantiin «asunto ja kotipaikka» henkikirjoituspaikkaan nähden ainoaksi ratkaisevaksi perusteeksi, jota vastoin asetuksesta kokonaan poistettiin entiset perusteet „*elatuskeinon harjoittaminen ja viran hoitaminen*“. Tämä lainmuutos tarkoitti, niinkuin 1891 vuoden valtiopäiville annetusta armollisesta esityksestä ja valtiosäätyjen alamaisesta vastauksesta näkyy, että henkilön *todellisen kotipaikan* tulee olla oikea henkikirjoituspaikka. Epäilyttävien tapausten varalta hallitus kuitenkin oikeutettiin hallinnollista tietä antamaan tarkempia määräyksiä ja sallimaan poikkeuksia vastamainitusta säännöstä tarpeen niitä vaatiessa. Tuollaisia yksityiskohtaisia määräyksiä annettiinkin sittemmin 10 päivänä huhtikuuta 1894 vahvistetussa asetuksessa henkikirjoituksesta.

Tämän asetuksen 2 §:n 1 momentissa toistetaan ensinnäkin se 1892 vuoden asetuksessa julkilausuttu periaate, että asuinpaikan tulee olla henkikirjoituksen perusteena. Saman pykälän 2 mom. sitten säätää, että asuinpaikka on oikea henkikirjoituspaikka m. m. sille, joka asuu toisella paikkakunnalla, mutta jolla on toisella paikkakunnalla virka, jota hän ei hoida. Tällä säännöksellä ilmeisestikin tahdotaan järjestellä niitä epäilyttäviä tapauksia, joista 1891 vuoden valtiosäädty olivat huomauttaneet, nimittäin että eräät virkamiehet, esimerkiksi tuomiokapitulien asessorit ja lainvalmistelukunnan jäsenet, ovat vakinaisesti asuvia toisella paikkakunnalla kuin missä heillä on vakinainen virkansa ja varsinainen kotipaikkansa. 1894 vuoden asetus niinmuodoin sisältää erikoismääräyksen ainoastaan sen tapauksen varalta, että jollakin on toisella paikkakunnalla virka, jota hän ei hoida. Sitä vastoin asetus ei sisällä nimenomaista määräystä sen henkilön oikeasta henkikirjoituspaikasta, joka asuu toisella paikkakunnalla kuin missä hänen hoitamansa virka on.

Suomalaisessa oikeudessa tunnustettu, vaikkakaan ei yleisesti julkilausuttu sääntö on, että virkamiehen tulee asua virantoimitusalueellaan. Tämä sääntö kohdistuu kuitenkin lähinnä niihin virkamiesryhmiin, joiden virkatoiminta käsittää verraten rajoitetun alueen ja joiden virka-apua yleisön pitää saada välittömästi käyttää. Poikkeuksia tästä velvollisuudesta katsotaan kuitenkin yksityistapauksissa käyvän myöntäminen. Lukuisille keskusvirastojen virkamiehille ei tuollaista asumispakkoa käy asettaminen eikä siihen suuntaan käyvää vaatimusta tietävästi olekaan tehty niissä tapauksissa, jolloin asianomainen nimenomaan on vakinaisesti asunut virastokaupunkinsa ulkopuolella. Ainoastaan kuvernööriin nähden säättää 29 päivänä joulukuuta 1894 annetun johtosäännön 3 §, että hänellä tulee olla asuntonsa siinä paikkakunnassa, joka on määrätty lääninhallituksen paikaksi, mikä onkin luonnollista, koska kuvernööri on lääninsä ylin poliisipäällikkö. Sellaisen johtopäätöksen tekeminen edellä mainitusta henkikirjoitusasetuksen määräyksestä että sen, jolla on virka, jota hän itse hoitaa, aina tulisi olla hengille pantuna siinä paikkakunnassa, missä hänen virantoimituksensa sijaitsee, ei olisi oikeutettua, vaan tulisi sellaisessa tapauksessa noudattaa sitä 1892 vuoden säätylaissa säädettyä yleistä sääntöä että todellinen asuinpaikka, eikä virantoimituspaikka, on katsottava henkikirjoituspaikaksi, elleivät ne ole samat.

Tämän mukaisesti siis virkamies, joka asuu toisella paikkakunnalla, mutta jolla Helsingissä on virka, hoitipa hän itse sitä tahi oli hoitamatta, olisi hengille pantava asuinpaikassaan sekä niinmuodoin oleva vapaa velvollisuudesta suorittaa kaupungille kunnallisveroja palkka- ja muista samanlaatuisista tuloistaan. Tämä ei kuitenkaan koske sitä tapausta, jolloin virkamies edellä mainittujen yleisten perusteiden tahi erinäisten, asianmukaisten määräysten mukaan on velvollinen asumaan virantoimituspaikallaan, sillä siinä tapauksessa täytyy asumista toisella paikkakunnalla pitää lainvastaisena, joten asuinpaikka ei ole oikea henkikirjoituspaikka.

Mitä sitten tulee kysymykseen, onko *yksityisen palveluksessa oleva palkannauttija*, joka asuu maalla, mutta jolla on toimintansa tässä kaupungissa, velvollinen palkkatuloistaan maksamaan veroa Helsingin kaupungille vaiko asianomaiselle maalaiskunnalle, niin näyttää tästäkin seikasta syntyneen epäilyksiä. Nytemmin kuitenkin lienee se käsitys yhä varmemmin päässyt valtaan, että tuollaisia palkansaaajia ei ole katsottava verovelvollisiksi Helsingin kaupunkikunnalle. Tätä käsitystä Valiokunnan enemmistökin pitää hyvin perusteltuna. Asiasta voimassa olevat lainmääräykset nimittäin tuskin suonevat sijaa muunlaiselle tulkinnalle kuin että puheenalaiseseen palkannauttijain ryhmään nähden todellisen asuinpaikan pitää olla ratkaisevana.

Kaupungin verotusviranomaisten suhtautuminen esillä olevaan tulkintakysymykseen ei ole ollut johdonmukainen, vaan on käytäntö asetusten epäselvyyden johdosta osottautunut hapuilevaksi ja epävarmaksi. Vuonna 1903 päätti taksoitus-

lautakunta että rajakkaisissa kunnissa asuvista palkkannauttijoista on täällä verotettava ainoastaan valtion ja kunnan virkamiehiä, jota vastoin maalla asuvat yksityisten tahi yhtiöitten palveluksessa olevat henkilöt olisivat verotuksesta vapaat. Tämän menettelyn tarkastuslautakuntakin hyväksyi. Vuonna 1907 täällä kuitenkin verotettiin myöskin viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvat palkkannauttijat. Sen johdosta että Keisarillisen Senaatin Talousosasto ei ollut vuonna 1907 hyväksynyt verotusviranomaisten käsitystä, mikäli koskee niiden maalla asuvain valtion virkamiesten verotusta, joilla on täällä toimintansa, ryhtyi Rahatoimikamari vuodesta 1908 lähtien hakemusten johdosta vähentämään virkamiesten ja palkkannauttijain maksettaviksi pantuja kunnallisveroja. Tämän johdosta jätti mainitun vuoden taksoituslautakunta nämä kaikki kolme virkamiesryhmää verottamatta. Vuonna 1909, jolloin Senaatin kokoonpano muuttui, lakkasi Rahatoimikamari vähentämästä noita veroja ja koetti uudelleen Talousosastoon valittamalla hankkia kaupungille edulliseen suuntaan käyvän ennakkopäätöksen. Samana vuonna taksoituslautakunta palasi 1907 vuoden käytäntöön ja verotti kaikki kolme palkkannauttijain ryhmää. Samaa menettelyä noudatettiin vuonna 1910, mutta vuonna 1911 verotettiin ainoastaan *kunnan* palveluksessa olevat palkkannauttijat.

Keisarillisen Senaatin Talousosastossakin on käytäntö puheenalaisessa kohden vaihdellut. Niinpä on varhaisemmilta vuosilta olemassa siihen suuntaan käyviä päätöksiä että virantoimitus- tahi toimintapaikan tulee olla verotukseen nähden ratkaisevana. Mutta vuonna 1907 pääsi ylimmässä hallinnollisessa tuomioistuimessamme päinvastainen käsitys tässä kohden valtaan. Maaliskuun 27 päivänä sanottua vuotta antamassaan päätöksessä julkilausui Keisarillinen Senaatti äänestyksen jälkeen sen käsityksen että valtion virkamiehelle, joka asuu maalaiskunnassa, mutta hoitaa virkaansa kaupunkikunnassa, on henkikirjoitukseen ja kunnallisverotukseen nähden asuinpaikka, mutta ei virantoimituspaikka määräävänä. Tämä käsitys esiintyy kaikissa myöhemmissä kunnallisverotuksen johdosta tehdyistä valituksista annetuissa Talousosaston päätöksissä, m. m. eräässä toukokuun 23 päivänä 1911 annetussa päätöksessä. Uudenmaan läänin kuvernöörinvirastokin on tällaisissa tapauksissa johdonmukaisesti asettunut vastamainitulle kannalle ja, jos asianomaisten virkamiesten maksettaviksi täällä on pantu kunnallisveroja palkasta tahi muusta samanlaatuisista tuloista, kumonnut taksoituksen ja sen perusteella toimitetun ulosmittauksen sekä velvoittanut kaupungin korvaamaan hakijan kulut asiassa. Ennakkopäätöstä kunnan omien, maalla asuvien virkamiesten verotukseen nähden ei tiettävästi ole vielä olemassa myöhemmiltä ajoilta, mutta tämänkin asian on Rahatoimikamari nyttemmin valitustietä saattanut Talousosaston ratkaistavaksi.

Paitsi asian oikeudellisen puolen selvittämistä on Valiokunnan vielä Kaupunginvaltuustolta saamansa tehtävän mukaisesti ehdotettava toimenpiteitä kaupungin oikeuden varteen ottamiseksi puheenalaisessa kohden.

Niin kauan kuin lainsäädäntötoimenpiteeseen asiassa ei ole ryhdytty tahi oikeaperäistä lainselitystä annettu, on kaupungilla sangen vähän toiveita etujensa tulemisesta esillä olevassa kohden huomioon otetuiksi, kun ne päätökset, mitkä Talousosasto eri tavoin kokoonpantuna on viime vuosina tuollaisista verotusasioista antanut, käyvät kaupungille epäedulliseen suuntaan. Tämä koskee tosin likinnä valtion virkamiesten verotusta, mutta oletettavissa on, että Senaatti myöskin kunnan virkamiehiin nähden on asettuva samalle kannalle. Näin ollen ei toistaiseksi ole aihetta esiintyvissä tapauksissa saattaa näitä verotusasioita ylimmän tuomioistuimen tutkittaviksi, vaan olisi ainoastaan eräitä tyyppillisiä tapauksia ajettava perille Talousosastossa. Sellaista menettelyä onkin Rahatoimikamari, mikäli Valiokunnalle on tunnettua, viime aikoina noudattanut.

Viimeiseltä riippuu kaupungin oikeus huvilayhdyskuntiin asumaan asettuneiden palkannauttijainsa verotukseen nähden tietenkin verotusviranomaisten kannasta puheenalaisessa periaatteellisessa kysymyksessä. Mitään määräyksiä ei Kaupunginvaltuusto voi tässä kohden antaa taksoitus- eikä tarkastuslautakunnalle, joita tehtävänsä täyttämässä eivät sido muut ohjeet kuin kunnallisasetuksen säännökset. Valiokunta on kuitenkin tahtonut mielipiteenään lausua, että taksoituslautakunnan viimeksi noudattama menettely, nimittäin että puheenalaisista ryhmistä ainoastaan kunnan omat virkamiehet verotetaan — siinäkin tapauksessa että ylimpänä sivulla 6 esitetty tulkinta periaatteellisesti hyväksytään — nykyoloissa näyttää perustellulta, paitsi tietysti niihin nähden, joiden täytyy toimensa johdosta asua kaupungin ulkopuolella. Valtion virkamiesten taksoittaminen, käytännön Keisarillisessa Senaatissa edelleen käydessä kaupungille epäedulliseen suuntaan, on ainoastaan omansa tuottamaan veronmaksajille mutkia ja rasituksia sekä kunnalle kustannuksia, antamatta kaupungille vähintäkään käytännöllistä hyötyä.

Tässä yhteydessä mainittakoon vielä, että vuonna 1907 kaupungin ulkopuolella asuvien palkannauttijain maksettavaksi pantu veromäärä nousi kaikkiaan lähes 8,000 markkaan. Myöhemmiltä vuosilta ei Valiokunnalla ole ollut tietoja käytettävään, mutta arvatenkin on virkamiesten muutto naapuriyhdyskuntiin mainitusta ajasta lähtien melkoisesti lisääntynyt.

Harkitessa niitä toimenpiteitä, joihin olisi ryhdyttävä kaupungin oikeuden vartenottamiseksi on myös pidettävä silmällä mitä mahdollisuutta kaupungilla on saadakseen korvauksen niistä veromääristä, mitkä se menettää sen johdosta että kunnan virkamiehet asuvat kaupungin ulkopuolella. Kun kysymys on Tukholmasakin ollut käsiteltävänä ja asian osaksi siellä tullut valmistelu monessa kohden on omansa valaisemaan tärkeitäkin oloja, antaa valiokunta hankkimiensa tietojen johdolla seuraavassa selvityksen siitä.

Tukholman kaupunginvaltuusto antoi vuonna 1908 erityisen komitean toimeksi

laatia ehdotuksen kunnan virkailijain uusiksi palkkasäännöiksi y. m. Komitea, joka syyskuussa 1909 antoi mietintönsä, oli tehtävänsä täyttäessään myös ottanut tutkittavaksi, eikö kaupungin virkamiehiä olisi velvoitettava asumaan kaupungissa, näin erittäinkin sitä verotappiota silmälläpitäen, mikä kaupungille muussa tapauksessa useinkin koituisi. Tukholman asumusolojen johdosta ja kun kaupunki itse oli ryhtynyt toimenpiteisiin varatakseen asukkailleen mahdollisuutta hankkia itselleen kodin kaupungin alueen ulkopuolelta, ei komitea kuitenkaan katsonut olevan aihetta ehdottaa sen suuntaista säännöstä.

Kaupunginvaltuuston valmistusvaliokunnassa kuitenkin oli toinen käsitys vallalla. Puheenalaisesta asiasta annettua komitean mietintöä käsitellessään valiokunta lausui:

«Komitean tässä koskettelema kysymys ansaitsee epäilemättä huomiota, varsinkin kun kokemus kylläkin lieenee osottanut, että kaupungin viranomaisilla ei ole asiaan kuuluvista säännöksistä riittävää tukea toimittaakseen virkailijain asuinpaikkaan nähden sitä valvontaa, jota, mikäli komitea on huomauttanut, olisi toimitettava. Näin ollen ja kun Tukholman asumusolot korkeine vuokrineen, joihin komitea on viitannut, tavallisesti mainitaan ehken painavimpana syynä palkankorotusten puolustamiseksi, täytyy valiokunnan käsityksen mukaan pitää varsin oikeutettuna, että tuollaisia palkankorotuksia myönnettäessä kunnan taholta myös ryhdytään toimenpiteisiin jotta ainakin saataisiin ehkäistyksi se suoranainen tappio, mikä kaupungille syntyy siitä että sen palkannauttijat asettuvat vieraisiin kuntiin asumaan. Tässä on muistettava että, kun kaupunki täällä asuvilta palkannauttijoiltaan saa kunnallisverona palkasta takaisin osuuden, joka viime vuosien verotuksen mukaan nousee kuuteen prosenttiin ja enemmäksikin siitä määrästä, josta veroa maksetaan, ja niinmuodoin todellisuudessa näille palkannauttijoille ainoastaan antaa sen osan palkasta, mikä jää järeille, kun kunnallisvero siitä on luettu pois, nauttii toisessa kunnassa asuva palkansaaja palkkatulojansa ilman että vastaavaa vähennystä tehdään kaupungin hyväksi. Hänen vieraalle kunnalle maksamansa verot eivät ensinkään huojenna niitä menoja, joita kaupungilla on hänestä. Valiokunnasta sentähden näyttää sekä oikeuden että kohtuuden mukaiselta, että kaupunki tuollaisen palkannauttijan palkasta pidättää jonkun osan, joka ainakin likimain vastaa sitä mitä täällä asuva palkannauttaja palauttaa palkastaan kaupungille. Poikkeus on tässä kohden tietenkin tehtävä ensinnäkin niihin virkailijoihin nähden, joilla virkansa vuoksi täytyy olla asuntonsa Tukholman ulkopuolella, mutta näyttää sen ohella olevan tarpeellinen niihinkin nähden, jotka ovat hankkineet itselleen asunnon kaupungin hallussa, mutta sen tuomiopiirin ulkopuolella olevalta alueelta, eritoten silmälläpitäen asutuksen tuottamaa hyötyä alueen käyttämiseen nähden.

Täysin vastatakseen kunnallisveron määrää olisi puheenalaisessa kohden tehtävä palkanpidätys, niinkuin edellä on osotettu, määrättävä ainakin kuudeksi prosentiksi asianomaisten verovelvollisten palkkatuloista, mutta valiokunta on kuitenkin, kunnallisveron vaihteluja silmälläpitäen ja kun tuollainen vähennys ei ole tähän

asti ollut käytännössä, ollut sitä mieltä ettei sitä nykyään olisi määrättävä viittä prosenttia suuremmaksi.»

Tämän mukaisesti valiokunta ehdotti, että «Tukholman kaupungin palkka-sääntöjen käyttämisessä noudatettaviin yleisiin ehtoihin ja määräyksiin» lisättäisiin näin kuuluva säännös:

«Jos muu viranpitäjä kuin sellainen, jonka täytyy virkansa tähden asua Tukholman kaupungin ulkopuolella taikka joka on asettunut asumaan kaupungille kuuluvalla, mutta sen tuomiopiirin ulkopuolella olevalle alueelle, jonakin vuonna on kirjoittautunut hengille toisessa kunnassa, on hänen vuotuisesta palkastaan viisi prosenttia luettava kaupungin kassan hyväksi sekä kuukausittain pidätettävä palkasta. Ellei palkka nouse 1,800 kruunuun, nautitaan vapautusta sellaisesta pidätyksestä samassa suhteessa, jossa vastaavan suuruiseen tulomäärään nähden vapautus kunnallisverosta myönnetään Tukholman kaupungissa voimassa olevain määräysten mukaan.»

Tammikuun 30 päivänä 1911 kaupunginvaltuusto päätti pääasiassa myöntyä komitean ehdottamaan uuteen palkkain järjestelyyn. Samalla myös käsiteltiin valmistusvaliokunnan tässä edellä mainittu esitys. Tällöin tehtiin useita muutosehdotuksia, jotka tarkoittivat osin että puheenalainen pidätys tehtäisiin vasta 2,400 kruunua suuremmasta palkkamäärästä, osin myös että vahvistettaisiin erinäiset väliaikaiset säännökset. Viimeksi mainitussa tarkoituksessa ehdotettiin m. m. seuraavan tapaista lisäsäännöstä:

«Jos viranpitäjä, joka ei ole virkansa tähden velvollinen asumaan Tukholman ulkopuolella, on 1911 vuoden alussa pantu hengille toisessa kunnassa kaupungille kuulumattomalla alueella, saa hän niin kauan kuin asuu samassa huoneuksessa, olla vapaa edellä sanotusta palkanpidätyksestä, kuitenkin niin että vuokrahuoneistoon nähden sellainen myönnytys on voimassa enintään kolme vuotta.»

Kaupunginvaltuusto kuitenkin hyväksyi valmistusvaliokunnan ehdotuksen ainoastaan siten muutettuna että sanain «jonakin vuonna» sijaan pantiin sanat «vuonna 1913 tahi jonakin sen jälkeisenä vuonna». Täten siis otettiin käytäntöön kaksi-vuotinen siirtymisaika.

Edellä oleva selvitys ansaitsee Valiokunnan mielestä meidänkin kunnallishallintomme huomiota. Valiokunta puolestaan on periaatteessa yhtä mieltä siitä, että kaupungin tulee ryhtyä mainitun suuntaisiin toimenpiteisiin kaupungin virkamiehiin nähden sinä aikana, jona he asuvat kaupungin alueen ulkopuolella. Tässä saattaa kuitenkin panna kyseeseen, tulisiko näiden toimenpiteitten myös kohdata kaupungin nykyisiä virkamiehiä¹⁾, jotka ovat toimiinsa tulleet toisilla edellytyksillä, ja

¹⁾ Taksoituksenvalmistelukunnan antaman tiedon mukaan on 1911 vuoden kunnallistaksoituksessa 17 kaupungin ulkopuolella asuvan, kunnan palveluksessa olevan henkilön maksettavaksi pantu yhteensä 138 veroäyriä.

eikö kohtuus vaatisi, että puheenalaisen palkanpidätyksen tulisi kohdata ainoastaan niitä virkailijoita, jotka vastedes otetaan kunnan palvelukseen, taikka että aikaisemmin otetuille virkamiehille myönnettäisiin ainakin jokin siirtymisaika. Niihin kaupungin virkamiehiin nähden, joiden palkkasääntö on Keisarillisen Senaatin vahvistama, ei tuollaista palkkausehtojen muutosta käyne toimeenpaneminen hallituksen suostumuksetta, mutta Valiokunnan mielestä kaupunki on esteetön koettamaan pakottaa virkamiehiään asumaan kaupungissa. Palkanpidätyksen suuruus olisi tällaisia kunnallisia verotusoloja silmälläpitäen määrättävä enintään noin 4 prosentiksi.

Mikäli Valiokunta on saanut tietää, on puheenalainen kysymys myös ollut kaupungin Rahatoimikamarin käsiteltävänä yksissä neuvoin Taksoituksenvalmistelukunnan kanssa, joten Valiokunnalla ei ole ollut aihetta tässä yhteydessä käydä syvemältä asiaan. Kun kuitenkin asia, sen tärkeyttä silmälläpitäen, joka tapauksessa näyttää olevan alistettava Kaupunginvaltuuston tutkittavaksi ja ratkaistavaksi, saa Valiokunta kunnioittaen ehdottaa, *että Rahatoimikamarin käskettäisiin antaa lausunto ja ehdotus kaupungin ulkopuolella asuvain kunnan virkamiesten palkkaetujen tasoittamisesta mainitussa tarkoituksessa.*

Helsingissä, helmikuun 5 päivänä 1912.

W. F. Heimbürger.

Heikki Renvall.

Karl Söderholm.