Olli Mäenpää
5.4.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa peruspalvelujen turvaamistehtävää, joka perusoikeussäännöksissä kohdistetaan erityisesti julkiseen valtaan. Peruspalvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävät määriteltäisiin suoraan lailla maakunnille, jotka julkisoikeudellisina yhteisöinä kuuluvat perusoikeussäännösten tarkoittamaan julkiseen valtaan.

Ehdotetun perusratkaisun arvioinnissa voidaan yleisesti todeta, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on niin ikään pitänyt perustuslain kannalta mahdollisena mallia, jossa sote-tehtävät siirretään 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 ja 75/2014 vp).

Kun kyseessä ovat peruspalvelut, turvaamisvelvollisuuden kohteena ovat palvelujen saatavuuden lisäksi ainakin niiden laatu, yhdenvertaisuus palvelujen asiakkaiden välillä, kustannustehokkuus, peruspalvelutehtävien ja -vastuiden selkeä määrittely ja oikeusturvan tehokas toteutuminen. Ehdotetun sääntelyn voidaan kokonaisuutena arvioiden katsoa toteuttavan perustuslain 19 ja 22 §:ään perustuvia turvaamisvelvoitteita. Arvio on tässä lainvalmisteluvaiheessa kuitenkin mahdollista esittää vain vahvasti ehdollisena, sillä esityksen perusteluissa mainitun valinnanvapauslainsäädännön vaikutus voi tältä osin olla erityisen huomattava.

Perustuslaissa ei määritellä peruspalvelujen järjestämistapaa, vaan siinä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 36/2014 vp, s. 2). Palvelujen toteuttaminen voi siten edelleen ja tulevaisuudessakin olla myös muiden kuin julkiseen valtaan luettavien toimijoiden tehtävänä. Toimijoiden määrittelyn osalta voidaan todeta, että maakuntalakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaisi maakuntalain mukaan maakunnan liikelaitos. Tätä voidaan pitää sote-palvelujen tehokkuutta, integrointia ja yhdenvertaista saatavuutta turvaavana organisaatiomallina.

Palvelujen tuottamistavoista säädettäisiin kuitenkin mahdollisesti tarkemmin ja ilmeisesti myös toisin perustein valinnanvapauslainsäädännössä. Sen arvioinnissa on välttämätöntä arvioida, miten siihen sisältyvät lähtökohdat turvaavat sote-palvelujen tehokkuutta, integrointia ja yhdenvertaista saatavuutta. Arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset peruspalvelutehtävien ulkoistamiselle.

Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvä vaatimus lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa tehtävien ja oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5-6). Perustuslakivaliokunta on toisaalta korostanut laintasoisen sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta määriteltäessä etenkin lakisääteisistä peruspalvelutehtäviä (esim. PeVL 36/2012 vp). Myös laintasoisen sääntelyn tarkkuuden tarkempi valtiosääntöoikeudellinen arviointi on kuitenkin mahdollinen vasta valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen valmistuttua

Maakunnan itsehallinto

Alueellisen itsehallinnon perusteiden määrittely

Maakuntalakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (*maakunta*). Ehdotuksen 2 §:n mukaan maakunta olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

Maakuntalakiehdotuksen pääpiirteitä ja keskeisiä säännöksiä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että itsehallinnosta kuntaa suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännös määrittelee melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon määrittelylle ja järjestämiselle. Vastaavasti perustuslaki määrittelee lainsäätäjälle laajahkon harkintavallan säätää siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutetaan.

Kunnallista itsehallintoa määrittelevät perustuslain 121 §:n 1-3 momentin vaatimukset eivät sellaisenaan tule sovellettavaksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa

tarkoitettuun alueelliseen itsehallintoon. Alueellisen itsehallinnon perusteet voivat siten määritellä myös poiketen kunnallisen itsehallinnon perustekijöistä ja -vaatimuksista. Alueellinen itsehallinto voi olla laajempaa tai suppeampaa kuin kunnallinen itsehallinto. Estettä ei toisaalta ole sillekään, että maakunnallinen itsehallinto määritellään kunnallisen itsehallinnon mallin mukaisesti.

Perustuslain tarkoittaman alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää ainakin alueellisen itsehallinnon kansanvaltaista perustaa, tehtävien ja hallinnon lakiperustaa ja suhteellista itsenäisyyttä suhteessa valtion ohjaukseen. Sen sijaan perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä, että alueellisella itsehallintoelimellä esimerkiksi olisi verotusoikeus, vaikka tällainen oikeus voikin vahvistaa itsehallinnon taloudellista perustaa. Alueellinen itsehallinto on toteutettavissa myös pelkästään lakisääteisten tehtävien perusteella, ja valtio voi kohdistaa siihen myös taloudellista ohjausta etenkin, kun maakuntien tehtävät rahoitettaisiin valtion perimällä verotuksella.

Ehdotettu maakuntaa koskeva sääntely perustuisi yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön. Maakunnan päätösvalta perustuisi kansanvaltaiseen perustaan, joka konkretisoituu välittömillä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston keskeisessä asemassa maakunnan päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Maakunnat olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä, mikä vahvistaa niiden juridista itsenäisyyttä. Toisaalta on otettava huomioon, että maakuntiin ja erityisesti niiden taloudelliseen päätösvaltaan kohdistuu kiinteä valtion ohjaus. Maakunnilla olisi vain lakisääteisiä tehtäviä, joten niillä ei ole kunnallisen itsehallinnon tärkeän osatekijän muodostavaa yleistä toimialaa. Maakunnilla ei myöskään olisi verotusoikeutta.

Alueellinen itsehallinto muodostuu hallituksen esityksen mukaan toteutettuna kaiken kaikkiaan verraten suppeaksi. Maakuntia koskevan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa täyttävän perustuslain 121 §:n 4 momentin edellyttämät vähimmäisvaatimukset lakiin perustuvalle alueelliselle itsehallinnolle.

Maakunnan päätöksenteon demokraattisuus

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Perustuslain esitöissä on todettu, että vaikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (esim. PeVL 63/2014 vp). Vastaava arvio voidaan epäilemättä kohdistaa alueellisen itsehallinnon määrittelyyn. Myös Kainuun maakuntakokeilusta antamissaan lausunnoissa valiokunta on pitänyt olennaisena maakunnallisen hallintojärjestelmän kansanvaltaisuutta (PeVL 22/2006 vp; PeVL 65/2002 vp).

Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PeVL 67/2014 vp).

Maakunnan päätösvaltaa käyttävän maakuntavaltuuston valitseminen suorilla vaaleilla toteuttaa maakunnalliseen itsehallintoon välttämättä kuuluvaa kansanvaltaista perustaa. Kansanvaltaisuuden tulee alueellisen itsehallinnon vähimmäiskriteerien täyttämiseksi kuitenkin olla myös käytännössä reaalista. Tältä osin voidaan alueellisen itsehallinnon määrittelyssä pitää lähtökohtana kunnalliseen itsehallintoon vakiintuneesti kohdistuvaa arviota, jonka mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin – tässä tapauksessa päätösvallan käytön kansanvaltaisuuteen – tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Kansanvaltaisuuden käytännön toteutumisen ja reaalisuuden kannalta on keskeinen merkitys etenkin kolmella maakuntien päätösvaltaa määrittävällä seikalla. Maakuntiin kohdistuisi ehdotuksen mukaan 1) kiinteä valtion ohjaus, 2) järjestämisen ja tuottamisen erottamisvelvollisuus sekä 2) yhtiöittämisvelvollisuus.

1) Valtion ohjaus. Kansanvaltaisuus edellyttää, että alueen asukkailla ja käytännössä heitä suoraan edustavalla maakuntavaltuustolla pitäisi olla reaalinen mahdollisuus vaikuttaa alueen palvelujen järjestämiseen. Valtion ohjaus voi tältä osin paitsi heikentää maakunnan päätöksenteon itsenäisyyttä myös kaventaa demokraattisen päätöksenteon liikkuma-alaa ja sisältöä. Ehdotuksen mukainen ohjaus, joka kohdistuu etenkin maakunnan rahoitukseen, on tältä kannalta relevanttia. Maakunta päättäisi kuitenkin itse valtion verotuksella kerättävän rahoituksen käytöstä. Lainsäädäntöön perustuva valtion ohjaus ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi maakunnan demokraattisen päätöksenteon kannalta, vaikka se epäilemättä olennaisesti määritteleekin sille puitteita.

Kiinteälle valtion ohjaukselle voidaan katsoa olevan erityisiä, etenkin palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laadun varmistamiseen liittyviä perusteita maakuntauudistuksen alkuvaiheessa ja valinnanvapautta laajennettaessa. Kun uudistus on saatu toimimaan, ohjauksen väljentämistä ja maakunnan itsenäisen päätöksenteon vahvistamista tulisi kuitenkin arvioida uudelleen maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuuden turvaamiseksi.

2) Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen. Maakuntalakiehdotukseen sisältyy tältä osin lähtökohta, jonka mukaan maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaisi maakunnan liikelaitos. Käytännössä erottamisvelvollisuus merkitsisi, että palvelujen tuottamista koskeva päätösvalta etääntyy järjestämistä koskevasta päätösvallasta. Liikelaitos kuuluu kuitenkin maakunnan organisaatioon, joten se on maakunnan demokraattisen ohjauksen ja välittömän valvonnan kohteena. Lisäksi tuotannon tavoitteita, rakennetta ja taloutta koskeva päätösvalta kuuluu maakunnalle. Eriyttämisvelvollisuus ei siten sisältäisi olennaisia ongelmia maakunnan päätösvallan demokraattisuuden ja reaalisuuden kannalta.

3) Yhtiöittämisvelvollisuus. Maakunnan päätösvallan käytön reaalisuuteen vaikuttaisi myös se, että maakuntalakiehdotuksen 122 §:n mukaan maakunnalla olisi toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnan keskeisimpänä tehtävänä olevien sote-palvelujen tuottamiseen kohdistuva yhtiöittäminen siirtäisi palvelut varsin etäälle maakunnan demokraattisesta päätöksenteosta. Käytännössä maakunta voisi vaikuttaa tällaisen yhtiön toimintaan ilmeisesti vain omistajaohjauksen perusteella. Omistajaohjaus taas voisi ilmeisesti olla vain hyvin rajoitettua.

Täysin vastaavalla tavalla säädettyä yhtiöittämisvelvollisuutta ei sinänsä ole pidetty ongelmallisena asukkaiden itsehallinnon ja kunnallisen demokratian kannalta, kun velvollisuus kuntalain 126 §:n mukaisesti kohdistuu kuntien toimintaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt perustuslain 2 §:stä ja 121 §:stä ilmenevän kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tärkeänä, että kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja avoimuus turvataan myös kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetut luottamushenkilön tietojensaantioikeutta kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta koskevat säännökset eivät tätä näyttäisi valiokunnan arvion mukaan juurikaan edistävän. Valtioneuvoston piirissä oli siksi perustuslakivaliokunnan mukaan jatkossa syytä kokonaisvaltaisesti selvittää keinoja parantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista myös kunnan toimintoja yhtiöitettäessä (PeVL 63/2014 vp).

Maakunnan tehtävien yhtiöittäminen saattaisi hyvin laajamittaisesti toteutettuna heikentää maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta, jos laki edellyttää varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä ulkokunnallisen päätöksenteon piiriin (vrt. samoin PeVL 75/2014 vp). On siten mahdollista, että maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysoikeuttaan käyttämällä muodostuisi käytännössä ongelmallisen etäiseksi. Yhdessä kiinteän valtion ohjauksen kanssa tämä merkitsisi, että laaja yhtiöittämisvelvollisuus voi olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla ristiriidassa alueellisen itsehallinnon kansanvaltaisten perusteiden kanssa.

Valtiosääntöoikeudellista ongelmaa vahvistaa se, että maakunnan tehtävien yhtiöittämisvelvollisuudelle ei ole esitettävissä sitä edellyttäviä välttämättömiä oikeudellisia perusteita. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden määrittelevä säännösehdotus liittyisi EU-valtiontukisäännöksen vastaisten tukielementtien eli konkurssisuojan ja mahdollisten veroetujen poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla (s. 415).

Kuntien osalta yhtiöittämisvelvollisuutta on voitu perustella näillä EU-oikeuden ja kilpailuneutraliteetin vaatimuksilla. Vastaavat perustelut eivät kuitenkaan tule sovellettaviksi maakuntiin, koska perustettavilla maakunnilla ei hallituksen esityksen tai konkurssilain mukaan ole konkurssisuojaa, ja niille ei myöskään ole välttämätöntä määritellä verotuksellista erityisasemaa. Perustettavat maakunnat – ja käy-

tännössä niiden liikelaitokset – toimisivat siten näiden keskeisten EU-oikeudellisten kriteerien kannalta arvioituna jo perustamisestaan lähtien kilpailuneutraalissa asemassa, jos ne toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Koska maakunta olisi sote-palvelujen tuottajana samassa asemassa kilpailijoiden kanssa, tilannetta ei voida pitää EU:n kilpailusääntöjen tai muutenkaan kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena. EU-oikeudellisilla tai kilpailuoikeudellisilla vaatimuksilla ei siten voida perustella sitä, että sote-palvelujen siirtäminen yhtiöiden tehtäväksi olisi välttämätöntä. Esityksen perusteluihin ei sisälly muita syitä yhtiöittämiselle. Koska valinnanvapaus kohdistuu ensisijaisesti sote-palveluihin ja niiden saatavuuteen, valinnanvapauden ei voitane katsoa välttämättä edellyttävän tiettyä organisaatiomuotoa, jossa palvelut tuotetaan.

Tältä osin ei tosin vielä tämän hallituksen esityksen perusteella ole mahdollista arvioida, miten laajaksi yhtiöittäminen muodostuisi tai miten kiinteästi maakuntavaltuusto voisi päätöksenteollaan vaikuttaa lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseen yhtiömuodossa. Yhtiömuodossa tapahtuvan toiminnan laajuus täsmentynee vasta valinnanvapautta koskevan sääntelyn mukaan, jolloin täsmällisempi valtiosääntöoikeudellinen arvio on mahdollinen.

Kunnallinen itsehallinto

Yleisiä lähtökohtia

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kun voimassa olevaa perustuslakia säädettiin, perustuslainvoimaisesti suojatun kunnallisen itsehallinnon todettiin merkitsevän kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvät muun muassa kuntien verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175). Perustuslain suojaaman itsehallinnon perustekijöihin kuuluvat myös kuntien itsenäinen päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien taloudellinen itsenäisyys sekä oma tehtäväpiiri.

Perustuslain 121 §:n säännös suojaa kunnallista itsehallintoa institutionaalisella tasolla ja kuntatasolla. Yleisellä tasolla kysymys on kunnallishallinnosta järjestelmänä ja sen itsehallinnollisesta asemasta. Kunnan asukkaiden itsehallinto on suojattu myös jokaisessa kunnassa. Siten esimerkiksi kunnallisen demokratian tai taloudellisen itsenäisyyden toteutumista on arvioitava myös yksittäisen kunnan tasolla.

Kunnallisen itsehallinnon perustekijöitä voidaan perustuslain 121 §:n määrittelemissä puitteissa määritellä ja muotoilla lainsäädännöllä. Tällaisen lainsäädännön sisältöä ja rajoja on arvioitu erityisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä ja konkreettisissa kysymyksissä myös oikeuskäytännössä.

Perustuslakivaliokunnan arvioinneissa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan on todettu merkitsevän, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp, s. 5). Näin suppeaksi kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa ei tosin yleensä ole määritelty. Sen sisällöllisiä perustekijöitä on pikemminkin pidetty arvioinnin lähtökohtana suhteessa kuntia koskevaan lainsäädäntöön, jota itsehallinnon perustuslainsuoja rajoittaa.

Kuntien tehtävät

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kunnalle annettavien tehtävien lakisääteisyyden vaatimus merkitsee sinänsä loogisesti ja lainsäädännön alaa koskevien valtiosääntöisten perusteiden mukaisesti, että kunnalta voidaan ottaa pois lakisääteisiä tehtäviä ja siirtää niitä muille kuin kunnille vain säätämällä tästä lailla. Kun merkittävä osa kuntien nykyisistä lakisääteisistä tehtävistä siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan maakunnille, jotka ovat kunnista erillisiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, siirrosta on siten säädettävä esityksen mukaisesti lailla.

Muodollisesti arvioiden perustuslaki ei myöskään aseta estettä sille, että lailla siirretään erityisesti kuntien sote-palveluihin kuuluvia tehtäviä tai nuo tehtävät kokonaisuudessaan maakunnille. Tehtävien siirtoa on kuitenkin arvioitava myös kunnille jäävien tehtävien kannalta siten, että kunnallisen itsehallinnon sisältö säilyy edelleen reaalisena. Tältä osin on merkitystä myös maakunnille siirrettävien tehtävien laajuudella, sillä kustannuksien perusteella arvioituna noin puolet kuntien nykyisistä lakisääteisistä tehtävistä siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan maakunnille.

Arvioinnissa voidaan tukeutua Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka 3(1) artikla edellyttää, että paikallisviranomaisilla on oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tässä suhteessa kuntien tehtävien siirto maakunnille merkitsee varsin olennaista muutosta. Muutosta pehmentää se, että sote-palveluista huomattava osa ei nykyään kuulu peruskuntien toteutettavaksi. Sen sijaan sote-tehtävät ovat jo vakiintuneesti kuuluneet ylikunnallisten toimielinten, lähinnä kuntayhtymien tehtäväksi. Toisaalta kunnilla säilyy siirron jälkeenkin edelleen oikeus hoitaa peruskirjan tarkoittamalla tavalla huomattava osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Tehtävien siirron laajamittaisuutta saattaa lisäksi jonkin verran lieventää se, että maakunta voisi maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle. Järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin sisäl-

tämän nimenomaisen rajoituksen mukaan tämä sopimismahdollisuus ei tosin koskisi kuntia tai kuntayhtymiä, jotka eivät saa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen luonne on myös käytännössä muuttunut ylikunnalliseksi, mikä asiallisesti puoltaa niiden hoitamista maakuntien toimesta. Toisaalta ehdotus ei kaventaisi kuntien yleistä toimialaa. Lakiehdotuksen ei siten voida katsoa kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisella tavalla rajoittavan kuntien tai yksittäisen kunnan oikeutta hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista.

Kunnnan yleinen toimiala

Kunnallisen itsehallinnon turvaamiin elementteihin kuuluu kunnan riittävän laaja yleinen toimiala eli kunnan oikeus hoitaa lakisääteisten tehtäviensä lisäksi itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Yleinen toimiala ei kuitenkaan ulotu tehtäviin, jotka on lailla säädetty valtion tai muun julkisyhteisön tehtäväksi. Tältä kannalta ei voida pitää ongelmallisena yleisen toimialan rajoituksena sitä, että kunta ei voi ottaa hoidettavakseen sosiaali- ja terveyspalvelutehtäviä, jotka säädettäväksi ehdotetun lain mukaan kuuluvat maakunnan tehtäviksi. Tällaiset tehtävät eivät myöskään voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuulu kuntien yleiseen toimialaan.

Kuntien verotusoikeus

Hallituksen esitykseen sisältyvän voimaanpanolain 42 § sisältäisi kunnallisveroprosenttien tason sääntelyä vuonna 2019. Säännöksen mukaan Kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Tarkoituksena on laskea kunnallisverotuksen tasoa vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei rajoitettaisi.

Ehdotusta on aiheellista arvioida siltä kannalta, että kunnilla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan ainakin osan kuntien taloudellisista voimavaroista tulee muodostua kunnallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta kunnilla on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa (9(3) art.).

Kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin kuuluvan verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on se, että tällä oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVM 10/1998 vp; PeVL 11/2011 vp). Verotusoikeuden ensisijaisena tarkoituksena on, että kunnat voivat käyttää verotuksella saatuja tuloja rahoittaakseen kunnille kuuluvien tehtävien toteuttamista.

Kunnallinen verotusoikeus ei ole riippumaton laista, vaan eduskunnalla on perustuslain mukaan toimivalta säännellä lailla myös kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia ja toteuttamista. Lailla määriteltäviä verotusoikeuden osatekijöitä ovat perustuslain mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteet sekä verovelvollisen oikeusturva. Myös muilta osin kunnan verotusoikeutta voidaan määritellä lailla (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Tällaisella lailla ei kuitenkaan voida tehdä kunnan verotusoikeutta merkityksettömäksi.

Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on pidetty kunnanvaltuuston toimivaltaa päättää kunnan veroprosentista. Kunnan verotusoikeutta ei kuitenkaan ole pidetty ehdottomana esteenä laille, jolla säännellään kuntien valtaa päättää kunnallisen veron suuruudesta muissa verolajeissa, jotka kohdistuvat esimerkiksi kiinteistöihin tai yhteisöveroon. Lailla ei silti voida täysin poistaa kunnan harkintavaltaa veron suuruuden määrittelyssä. Esimerkiksi kiinteistöveroprosentin ylä- ja alaraja on voitu määritellä tavallisella lailla, kun kunnille edelleen jää verrattain laaja valta itsenäisesti harkita lopullinen veroprosentti lain sallimissa puitteissa (PeVL 51/2005 vp). Myös kunnan osuutta yhteisöveron tuotosta voidaan säännellä lailla, kunhan se ei vaaranna kuntien taloudellista liikkumavaraa (PeVL 41/2002 vp).

Kunnallisverotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotuotto ei sellaisenaan kuulu kunnan verotusoikeuden perustuslain suojan piiriin. Kunnallisverotuksen perusteita voidaan siten myös muuttaa uudella lainsäädännöllä. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan kunnan verotusoikeus ei estä lailla säätämästä verorasituksen eri osatekijöistä, kuten veropohjasta, verokannan mahdollisesta progressiivisuudesta, verohuojennuksista ja verotusmenettelystä. (PeVL 41/2002 vp).

Ehdotetun määräaikaisen rajoituksen perusteluna on se, että kunnilta siirtyy ehdotuksen mukaan maakunnille merkittävä osa kunnan tehtävistä. Samalla näiden tehtävien rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle, joten kunnallisveron tuottoa ei käytettäisi tehtävien rahoittamiseen. Ehdotetulle – sinänsä poikkeukselliselle - rajoitukselle on siten hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Määräaikainen rajoitus ei tee kunnan verotusoikeutta merkityksettömäksi eikä sen myöskään voida arvioida vaarantavan kuntien taloudellista liikkumavaraa, kun vastaavasti kuntien menot vähenevät sote-tehtävien siirron johdosta. Ehdotus ei myöskään poista kunnallisen verotusoikeuden reaalista merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Sääntely ei siten ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Kuntien omaisuus

Voimaanpanolain 4. luvussa ehdotetut omaisuusjärjestelyt merkitsevät, että kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Tarkoituksena on, että lakisääteisten

tehtäviensä toteuttamiseksi kunnilla oleva omaisuus, siirtyisi näiden tehtävien mukana maakunnan omaisuudeksi. Omaisuus siirtyisi maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä.

Ehdotusta on paikallaan arvioida omaisuuden perusoikeussuojan kannalta. Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Tältä osin arvionnin lähtökohtana kuitenkin on, että kunnat eivät perusoikeusuudistuksen yhteydessä esitetyn rajauksen mukaan ole perusoikeuksien subjekteja (HE 309/1993 vp, s. 23). Myöskään perustuslakivaliokunnan uudemman ja vakiintuneen käytännön (mm. PeVL 181/1982 vp, PeVL 61/1990 vp, PeVL 7/1990 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1998 vp) mukaan julkisyhteisöjen kuten kuntien omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin. Ehdotus ei siten ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen.

Arvioinnissa on tältä osin lisäksi otettava huomioon, että kunnan asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslain mukaan. Tämä merkitsee, että kunnallisen itsehallinnon peruselementteihin – tässä tapauksessa erityisesti kuntien omistusoikeuteen - ei voida puuttua lailla siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä.

Kunnan lakisääteisten tehtävien siirtoa vastaavalle omaisuuden siirtymiselle on lakiehdotuksen mukaan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät lakisääteisten julkisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Kysymys on verovaroin rahoitetusta omaisuudesta, joten korvauksen suorittaminen sen siirtymisestä voisi asiallisesti merkitä kaksinkertaista verorasitusta. Omaisuusjärjestelyjen ei myöskään voida katsoa johtavan siihen, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Ehdotuksen ei siten tältä osin voida arvioida loukkaavan myöskään kunnallista itsehallintoa.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(1) artiklan mukaan: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Maakuntia ei voida pitää peruskirjan tarkoittamina paikallisviranomaisina, eikä niitä ole pidetty sellaisina myöskään peruskirjan valvontakäytännössä. Peruskirja ei siten tule sovellettavaksi hallituksen esityksessä ehdotettuun tapaan järjestää alueellinen itsehallinto.

Toisaalta Suomi ei peruskirjan ratifiointiasiakirjat tallettaessaan ole voinut peruskirjan 13 artiklan tarkoittamalla tavalla määritellä vuosikymmeniä myöhemmin perustettavia maakuntia peruskirjan soveltamisalaan kuuluviksi. Tältä kannalta vaikuttaa erikoiselta ja ylimitoitetulta tehdä Euroopan Neuvostolle paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus maakuntien perustamisesta. Tosin tällaista ilmoitusta ei voitane pitää perustuslain kannalta ongelmallisena menettelynä.

Kielelliset oikeudet

Julkisen vallan on perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan, jolloin yhteiskunnallisiin tarpeisiin on perusteltua lukea kuuluviksi myös perusoikeutena turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta siitä, miten palvelut käytännössä tuotetaan. Kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon myös palvelujen alueellista organisaatiota määriteltäessä. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Käsitellessään terveydenhuoltolain muuttamista koskevaa esitystä (HE 224/2016 vp) perustuslakivaliokunta piti saamansa selvityksen perusteella selvänä, että kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta Vaasan keskussairaala palvelisi ruotsinkielisiä asukkaita paremmin kuin ehdotettu järjestely. Näin ollen perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voitiinkin valiokunnan mielestä pitää sitä, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (PeVL 63/2016 vp).

Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin hyväksyisi hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tuli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaalalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään. Sosiaali- ja terveysvaliokunta lisäsi terveydenhoitolakiin tämän johdosta virkkeen: ”Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.” (StVM 43/2016 vp) Järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin sisältyy samansisältöinen säännös siten, että velvoite kohdistuu maakuntaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa korostettiin tarvetta varmistaa, että potilaan kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Tätä käytännön aspektia ei näyttäisi lainkaan sisältyvän sosiaali- ja terveysvaliokunnan säännösmuotoiluun eikä sen mukaiseen arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen. Myöskään tarkempia takeita käytännön toteutumiselle ei sisälly lakiehdotukseen. Ehdotettu sääntely ei siten vastaa tai vastaa vain pinnallisesti perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa esitettyjä vaatimuksia.

Käytännön takeilla on merkitystä myös perustuslain 22 §:n määrittelemän perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Niin ikään merkitystä on sillä perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostetulla näkökohdalla, että kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suo-

men- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunta on hiljattain (PeVL 12/2017 vp) kielellisiä oikeuksia arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinlaitoksen rakenteellisessa uudistuksessa on välttämätöntä ryhtyä myös käytännön toimiin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi. Valiokunnan mukaan tällaisia toimia voivat tuomioistuimissa olla esimerkiksi kieliosastojen perustaminen sekä koulutus ja kielitaidon entistä suurempi huomioon ottaminen rekrytoinnissa. Vastaavanlaisia, sairaanhoitopalvelujen kannalta aiheellisia konkreettisia toimia olisi vastaavin perustein välttämätöntä määritellä sille, että potilaan kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakisääteiset sote-palvelut

Maakuntalakiehdotuksen 8 §:n mukaan maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Säännöksen mukaan maakunta voi kuitenkin antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Sääntely vastaa tältä osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn kuntalakiin sisältyvää sääntelyä.

Myöhemmin annettavaksi ilmoitettu esitys valinnanvapauden määrittelevästä lainsäädännöstä sisältäisi ilmeisesti säännökset myös siitä, millä edellytyksillä maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle. Sääntelykokonaisuuden arviointi jää siten etenkin tältä hyvin merkittävältä osalta tässä vaiheessa avoimeksi.

Yhtiöittämisvelvollisuus

Maakuntalakiehdotukseen sisältyvää yhtiöittämisvelvollisuutta on edellä arvioitu etenkin maakunnan kansanvaltaisuuden kannalta. Sekä yhtiöittäminen että sotepalvelujen tuottaminen yhtiöissä merkitsisi myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän – lakisääteisen sote-palvelun toteuttamisen – antamista muulle kuin viranomaiselle. Tältä osin voidaan tarkemman sääntelyn vielä puuttuessa kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 124 § edellyttää, että tällainen tehtävän antaminen on ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan toteutettava laillisuusarviointina. Maakuntiin kohdistuvalle yhtiöittämisvelvollisuudelle hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja voidaan kuitenkin edellä esitetyn mukai-

sesti luonnehtia pelkästään kuntiin soveltuviksi. Ne eivät ole oikeudellisesti merkityksellisiä arvioitaessa maakuntien yhtiöittämisvelvollisuuden tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Muita perusteita velvollisuudelle ei ole esitetty.

Ahvenanmaan itsehallinto

Sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Sote-palveluja ja maakuntahallintoa koskevat ehdotukset eivät siten tule sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnassa. Kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin ehdotuksen mukaisesti 12,47 prosenttiyksiköllä, mutta tämä alennus ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa, koska itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle. Sen sijaan myös Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa.

Tämä merkitsee, että ehdotettu valtion verotulojen lisääminen johtaisi sellaisenaan sovellettuna verotuksen perusteettomaan nousuun Ahvenanmaan maakunnassa. Jotta ansiotulojen verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tuloverolain 125 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös maakuntavähennyksestä. Vähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta. Sääntelyn lähtökohtia voidaan pitää sinänsä asianmukaisina ja perusteltuina Ahvenanmaan itsehallinnon ja maakunnan asukkaiden verorasituksen kohtuullisuuden kannalta arvioituna.

Esitykseen sisältyvän 34. lakiehdotuksen mukaan myös Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta muutettaisiin. Myös tämän ehdotuksen perusteena on se, että sote-palveluja koskeva uudistus ei koske Ahvenanmaata. Valtakunnassa toteutuvasta uudistuksesta johtuva valtion verotulojen merkittävä kasvu johtaisi ilman tasoitusperusteen muutosta automaattisesti tasoitusmäärän perusteettomaan kasvuun. Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta on tämän vuoksi perusteltua alentaa. Tasoitusperustetta ehdotetaan alennettavaksi 0,11 prosenttiyksiköllä vuosina 2019 ja 2020 sekä 0,09 prosenttiyksiköllä vuodesta 2021 lukien.

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Koska tasoitusperuste on Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisen perustan kannalta olennaisen tärkeä elementti, hyvän lainsäädäntötavan voidaan katsoa edellyttävän, että tasoitusperusteen muuttamisesta neuvotellaan maakuntapäivien kanssa ennen sen muuttamista koskevan lakiesityksen antamista eduskunnalle. Tältä kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluista ei käy ilmi maakuntapäivien kanssa käytyjä alustavia neuvotteluja tai yhteydenottoja, jossa tasoitusperusteen muuttamista olisi käsitelty edes alustavasti.