Tuomas Ojanen
19.4.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen rajaus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemispyynnössä 7.4.2017 on rajattu käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointi seuraaviin kunnan ja maakunnan itsehallintoa koskeviin kysymyksiin, joiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisi samalla otettava huomioon kuulemispyynnössä ollut valtiovarainministeriön lisäselvitys hallituksen esityksen vaikutuksista kuntien käyttötalouteen, velkoihin ja omaisuuteen (Muistio 6.4.2017):

”

(1) Mikä on kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan merkitys omaisuusjärjestelyiden kannalta ja voidaanko omaisuuden siirto yhtäältä kunnilta maakunnille ja toisaalta maakunnilta edelleen maakuntien määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle toteuttaa korvauksetta itsehallinnon suojaa loukkaamatta (voimaanpanolakiehdotuksen 4 luvun 31 §)?

(2) Miten hallituksen ehdottama kunnallisen tuloveroprosentin määritteleminen lailla suhtautuu perustuslain vaatimuksiin kunnallisen itsehallinnon sisällöstä?

(3) Perustuslaki tuntee erilaisia itsehallinnon muotoja, jotka poikkeavat toisistaan itsehallinnon elementtien ja luonteen suhteen. Perustuslakivaliokunta pyytää tarkempaa arviotanne perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä. Erityisesti valiokuntaa pyytää perustelua kantaa siihen, mikä merkitys maakuntien ns. yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumiselle on annettava.”

Kuulemispyynnössä on erikseen todettu, ettei lausunnossa ole tarpeen toistaa jo esitettyjä kantoja esitetyistä kysymyksistä. Viittaankin lausuntooni 4.4.2017 perustuslakivaliokunnalle käsillä olevasta hallituksen esityksestä siltä osin kuin kysymys on maakunnan itsehallinnosta.

Omaisuusjärjestelyiden ja omaisuuden siirtojen merkitys kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta?

Perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon takia on ensinnäkin syytä painottaa tarvetta tarkastella ehdotettuja omaisuusjärjestelyitä ja omaisuuden siirtoja

perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta – eikä siis esitetyn kysymyksen mukaisesti *vice versa*, so. kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan merkitystä omaisuusjärjestelyiden kannalta.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on jaksossa 4.11 tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa omaisuusjärjestelyistä perustuslain kannalta ottaen huomioon perustuslain esitöiden ohella eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö rahoitusperiaatteesta ja valtionosuusjärjestelmästä sekä kuntien ”omaisuudensuojasta”. Omaisuusjärjestelyiden ja –siirtojen vaikutuksia on myös tarkasteltu valtiovarainministeriön muistiossa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei nähdäkseni ole olennaista lisättävänä. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta pidän kuitenkin tarpeellisena erikseen korostaa seuraavia säätämisjärjestysperusteluissakin esiin tuotuja lähtökohtia:

- Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle, ml. omaisuudensuoja (PeVL 181/1982 vp., PeVL 61/1990 vp., PeVL 7/1990 vp.).
- Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta. Kyseessä on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on pantava painoa sille, että saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle, so. omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja.
- Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on viime kädessä kysymys *kokonaisarviosta*, so. rajoittavatko kunnan omaisuuteen kohdistuvat muutokset kokonaisuutena arvioiden kunnallista itsehallintoa tai yksittäisen kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluverkosto on esityksestä riippumatta tulevaisuudessa muuttumassa muun muassa väestön ikääntymisen, työikäisen väestön siirtymisen kasvukeskuksiin sekä terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttumisen ja digitalisaation myötä. Kuten esityksessä ja muistiossa korostetaan, on vaikeaa määritellä, mikä osa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä sosiaali- ja terveyspalvelujen tiloista jää tyhjäksi nimenomaan esitetyn uudistuksen seurauksena eli lainsäätäjän päätöksenteon seurauksena ja mikä osa johtuu väistämättömistä, kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuolisista tekijöistä (ks. myös muistiossa s. 4-5 esitetty).

Nähdäkseni erityisesti näitä lähtökohtia muun hallituksen esityksessä omaisuusjärjestelyistä ja –siirroista todetun ohella painottaen voidaan yhtyä valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarviossa esityksen lopputulemaan, jonka mukaan ” (u)udistuksen seurauksena kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset ja kunnan omaisuuteen kohdistuvat muutokset eivät

kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan."

Kantaani liittyy kuitenkin varaus, jonka perusteena on tarve tarkastella ehdotettujen omaisuusjärjestelyjen ja –siirtojen vaikutuksia myös viime kädessä *yksittäisten* kuntien näkökulmasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on korostettu, että koko kuntasektoria koskevan arvioinnin ohella rahoitusperiaatteeseen liittyviä vaikutuksia on tarkasteltava yksittäisten kuntien tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on turvattu jokaisessa kunnassa. Kunkin kunnan osalta rahoitusperiaatteen toteutumista on taas arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp).

Nähdäkseni ei ole sen paremmin hallituksen esityksen kuin valtiovarainministeriön muistion valossa täysin suljettu pois se mahdollisuus, että ehdotettujen omaisuusjärjestelyjen ja –siirtojen vaikutukset voisivat kokonaisuutena arvioiden muodostua kohtuuttomiksi yksittäisessä kunnassa, kun arviossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. Näin voi olla etenkin sen takia, että esityksen itsensäkin mukaan rahoitusperiaatteen "toteutumisesta ei voida absoluuttisesti tai numerotietojen valossa esittää tai määritellä täsmällisiä tunnuslukuja koko kuntasektorin tai yksittäisen kunnan tasolla, mutta edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että uudistuksen seuraukset eivät myöskään vaarantaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä" (s. 683). Samoin valtiovarainministeriön muistiossa s. 5 tuodaan esiin, että "(m)ahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa" ja että "(o)ngelman ajallista ulottuvuutta on lähes mahdoton arvioida, mutta vaikutukset eivät tule yhtäaikaisesti ja kerralla, vaan todennäköisesti sangen pitkällä aikajänteellä."

Koska ehdotettujen omaisuusjärjestelyiden ja -siirtojen vaikutuksia varsinkin yksittäisille kunnille on tässä vaiheessa mahdotonta kunnolla tietää tai edes arvioida, tästä seuraa vähintäänkin tarve paitsi tarkkaan seurata omaisuusjärjestelyjen ja –siirtojen vaikutuksia yksittäisissä kunnissa myös luoda sellaisia mekanismeja, joilla mahdollisia kohtuuttomia vaikutuksia yksittäiselle kunnalle voidaan kohtuullistaa ja kompensoida.

Kunnallisen tuloveroprosentin määritteleminen lailla kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia Vuonna 2019. Esityksen säätämisjärjestysluvun jaksossa 4.10, samoin kuin muistiossa, on tarkasteltu ehdotusten vaikutuksia kunnan verotusoikeuteen sekä kunnallisveroprosentteihin.

Nähdäkseni ehdotus *ei* muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetun kunnan verotusoikeuden näkökulmasta syistä, joita esityksen jaksossa 4.10 tuodaan esiin. Pidän tämän valtiosääntöoikeudellisen johtopäätöksen kannalta erityisen

merkityksellisenä esityksen perusteluissa esiin tuoduista seikoista yhtäältä sitä, että kunnilla ei ole laista riippumatonta verotusoikeutta, mistä syystä lainsäätäjällä on toimivalta säätää lailla kuntien verotusoikeuden yksityiskohdista. Toisaalta kysymys olisi vain *määräaikaisesta*, vuonna 2019 kuntiin kohdistuvasta rajoituksesta määrätä tuloveroprosentistaan.

Lopuksi erityistä merkitystä on mielestäni sillä esityksessäkin mainitulla *verovelvollisten näkökulmalla*, josta ehdotettu uudistus ylipäätään näyttäytyy lähinnä verotuksen painopisteen siirtämisenä yhdeltä veronsaajalta toiselle. Verovelvollisten – joita kunnan asukkaat itsehallinnosta huolimatta kuitenkin samalla ovat – näkökulmasta on selvää, ettei kunnan verotusoikeuden sisältö, laajuus ja taso voi olla rajoittamattomia käsillä olevan järjestelmäluontoisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä. Perustuslaissa suojatussa kunnan verotusoikeudessa ei nähdäkseni muutoinkaan voi olla viime kädessä kysymys kunta-nimisen ”hallinnollisen abstraktion” perustuslaillisesta verotusoikeudesta, vaikka yhtä hyvin käsillä olevasta esityksestä kuin varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä sinänsä välittyy huomattavan vahvana kunnallisen itsehallinnon hallinnollis-institutionaalinen painotus kunnan asukkaiden, so. ihmisten itsehallinnon ohella ja sijastakin. Sitä vastoin kunnan verotusoikeus on viime kädessä perustuslaissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon yksi tärkeä osatekijä, jota koskeva päätösvalta on kunnan asukkaiden valitsemilla kunnan toimielimillä.

Mikä on perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisältö ja mikä merkitys on annettava maakuntien ns. yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumiselle?

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Momentti ei termiä ”itsehallinto” lukuun ottamatta sisällä muita sisällöllisiä kriteerejä momentissa tarkoitetulle itsehallinnolle kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Huomionarvoista momentissa myös on, että itsehallinnosta ”säädetään lailla”, mikä tarkoittaa, että momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä säätäminen jää olennaisessa määrin lainsäädännön ja siten tavallisen lainsäätäjän harkintavallan alaan.

Perustuslain esityöt eivät tarjoa sen enempää johtoa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä. Sitä vastoin esitöissä vain todetaan, että momentti vastaa asiallisesti kumotun hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä ja että momentissa ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”. (HE 1/1998 vp). Esitöissä ei täsmennetä, mitä nämä itsehallinnon periaatteet ovat.

Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslaki tuntee myös muita itsehallinnon muotoja ja sisältöjä kuin kunnan asukkaiden itsehallinnon, jonka perustuslaillisista osatekijöistä on nimenomaisesti säädetty tarkemmin perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa. Viittaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon (PL 120 §) ohella yhtäältä saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon kotiseutualueellaan (PL 121.4 §, ks. myös PL 17.3 §) ja toisaalta yliopistojen itsehallintoon (PL 123.1 §).

Kuten jo lausunnossani 4.4.2017 perustuslakivaliokunnalle totesin, on sinänsä selvää, että maakunnan itsehallinnon sisältö muodostuisi ehdotusten myötä hyvin vajavaiseksi

verrattuna kunnan asukkaiden itsehallintoon juuri sen takia, ettei maakunnalla olisi sen paremmin omaa verotusoikeutta kuin sellaista yleistä toimialaa, joka muodostaa kunnan asukkaiden itsehallinnon yhden perusosan. Nähdäkseni on kuitenkin selvää, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentista voida sen ”mitäänsanomattomuuden takia” johtaa maakunnan itsehallinnolle samanlaisia sisällöllisiä vaatimuksia kuin kunnan asukkaiden itsehallinnolle perustuslain 121 §:n 1-3 momenttien nojalla. Näin ollen verotusoikeuden ja yleisen toimialan puuttuminen maakunnan itsehallinnon alasta eivät sellaisenaan tarkoita, että ehdotukset olisivat vastoin perustuslain 121 §:n 4 momenttia.

Ehdotusten myötä maakunnan itsehallinto typistyisi lähinnä kansanvaltaisuuteen, mitä maakuntavaalien ohella koetettaisiin edistää muillakin esityksessä selostetuilla tavoilla (ks. esim. s. 686-687). Kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan nähdäkseni sinänsä pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Tässä yhteydessä voidaan viitata muun muassa paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklaan, jossa on määritelty paikallisen itsehallinnon käsite seuraavasti:

> **”Paikallisen itsehallinnon käsite**
>
> 1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.
>
> 2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.”

Koska itsehallinto voidaan ymmärtää perusteiltaan kansanvaltaisuutta tarkoittavana, ehdotetun maakunnan itsehallinto täyttäisi nähdäkseni itsehallinnon *vähimmäisvaatimukset*. Toinen asia on, että maakunnan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden reaalinen ala olisi varsin “sisällyksetön” ja joka tapauksessa hyvin kapealainen yleisen toimialan puuttumisen sekä ehdotetun yhtiöittämisen takia. En kuitenkaan pidä näistä syntyviä kansanvaltaisuuden kavennuksia niin suurena ongelmana, että ne täysin mitätöisivät kansanvaltaiseksi ymmärrettävän itsehallinnon ja että ehdotuksia olisi syytä pitää näistä syistä suoranaisesti perustuslain vastaisina.

En myöskään pidä kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta ongelmallisena sitä, että käsillä olevien ehdotusten myötä merkittävä osa kunnan tehtävistä siirtyisi kunnilta maakunnille, joiden itsehallinto olisi edellä mainituista syistä olennaisessa määrin vajavaista ja kovin erilaista verrattuna kunnan asukkaiden itsehallintoon. Siirrettävät tehtävät on kuitenkin ylipäätään säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan ottaa pois kunnilta lakia muuttamalla ilman, että tämä sellaisenaan mitätöisi tai olennaisesti murtaisi kunnan asukkaiden itsehallinnon reaalisuuden. Ehdotus ei myöskään sinänsä vähennä kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia suhteessa niihin tehtäviin, joita kunnille jää. Pikemminkin päinvastoin: kunnan asukkaiden reaaliset vaikutusmahdollisuudet voivat parhaimmillaan parantuakin, etenkin kun kunnat ovat toistaiseksi näihin päiviin saakka usein pitäneet itsehallintoaan

pikemminkin rajoittavana sitä, että niille on siirretty vuosien aikana niin paljon erilaisia lakisääteisiä tehtäviä.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotuksen mukainen maakunnan itsehallinnon jäisi sinänsä kapeaksi ja lähinnä kansanvaltaisuutta tarkoittavaksi. Koska kansanvaltaisuus täyttäisi kuitenkin itsehallinnon käsitteen vähimmäisvaatimukset, ehdotettua maakunnan itsehallintoa ei voida pitää vajavaisuuksistaan huolimatta suoranaisesti perustuslain vastaisena. Korostan tässä yhteydessä myös sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen eivät itsessään edes edellytä mitään itsehallinnollisia, edes kansanvaltaiseksi ymmärrettäviä järjestelyitä verotusoikeudesta ja yleisestä toimialasta puhumattakaan. Sitä vastoin perustuslaista kohdistuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen ennen muuta se perusvaatimus, että perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuuteen (6 §) toteutetaan perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Muuta

Kuten lausuntoni 4.4 perustuslakivaliokunnalle, myöskään yllä olevaa ei voida ymmärtää valtiosääntöoikeudellista arviona esityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin siltä osin kuin kysymys on uudistuksen alun perin keskeisimmästä asiasta: sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevien ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin voidaan asianmukaisesti ja täysimääräisesti säätämisjärjestystä myöten arvioida vasta sen jälkeen, kun myös ns. valinnanvapauslaki on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi ja perustuslakivaliokunnalla on edellytykset arvioida asiakokonaisuuteen liittyviä lakipaketteja kokonaisuutena niiden kumulatiiviset vaikutukset kokonaisuutena huomioiden.

Helsingissä 19. päivänä huhtikuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki