Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti lakiehdotusten vaikutuksista kuntien asemaan ja kunnalliseen itsehallintoon. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille

Hallituksen ehdottama uudistus merkitsee, että tehtävät, jotka edustavat keskimäärin lähes puolta kuntien budjetista, siirtyvät kunnallisesta itsehallinnosta hyvinvointialueille, joiden hallitus katsoo toteuttavan perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa alueellista itsehallintoa. Uudistuksella kunnallisen verotuksen osuus verotuksen kokonaisuudesta pienenisi olennaisesti. Tätä ei kuitenkaan korvaisi toisella itsehallinnon tasolla päätettävä verotus vaan valtiollinen verotus.

Tehtävien siirtämisessä lähtökohtana on, että perustuslain 121 §:n säännös, jonka mukaan kuntien uusista tehtävistä on säädettävä lailla, sallii myös sen, että lakia muuttamalla tehtäviä otetaan kunnilta pois. Tämän lähtökohdan ei tulisi kuitenkaan peittää metsää puilta: laaja tehtävien siirtäminen kunnilta heikentää kunnallisen itsehallintotason asemaa hallinnollisessa järjestelmässämme, supistaa itsehallintoyhdyskuntien päätösvallassa olevan verotuksen asemaa valtion verotuksen kustannuksella ja vähentää myös kunnallisen itsehallinnon perinteisesti aivan keskeistä merkitystä perustuslain 2 ja 14 §:n vahvistaman kansanvallan periaatteen toteutumisessa.

Hallituksen esityksen vaikutusta perustuslain 121 §:ssä säänneltyyn kunnalliseen ja kuntia laajempien hallintoalueiden itsehallintoon on arvioitava kokonaisuutena. Perustuslain edellyttämän kansanvallan periaatteen kannalta ei ole yhdentekevää, jos kunnallisen verotuksen kaventumista ei

korvaa alueellisen tason itsehallinnollinen verotusoikeus tai jos laajempien alueiden itsehallinto, jolle tehtäviä kunnalliselta itsehallinnolta siirretään, on olennaisesti kunnallista itsehallintoa heiveröisempi ja jos kansanvallan periaate toteutuu tällä tasolla olennaisesti heikommin kuin kunnissa. Tämä on oletettavaa osaksi jo itsehallintoyksiköiden koon kasvaessa, osaksi taas uusien itsehallintoyksiköiden kuntia selvästi rajoitetumman itsenäisyyden vuoksi, mikä ilmenee mm. verotusoikeuden ja yleisen toimialan puuttumisena. Lisäksi kansanvallan toteutumista hyvinvointialueilla rajoittaisi myös niiden olennaisesti nykyisiä kuntia ja kuntayhtymiä rajoitetumpi päätösvalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteuttamisessa.

Lausunnossaan 26/2017 vp perustuslakivaliokunta esitti käsityksenään, että perustuslain 121 § ilmentää paitsi itsehallinnon suoja myös lähtökohtaa, jonka mukaan Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Tämän vuoksi maakuntatason itsehallinto ei voinut kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Valiokunta tarkasteli lausunnossaan laajamittaisen tehtäväsiirron vaikutuksia perustuslain edellyttämään kuntien asemaan ja kuntien itsehallintoon. Valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto kunnilta ei kaventanut kuntien tehtäviä niin ratkaisevasti, että tämä olisi sellaisenaan ollut ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Valiokunta viittasi siihen, että kunnille olisi jäänyt edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Kunnilla olisi myös säilynyt oikeus ottaa itsehallintonsa perusteella hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Valiokunta antoi merkitystä myös sille, että tehtävien siirrolle oli esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp ottamaan kantaan, jonka mukaan tuolloin ehdotettu tehtäväsiirto ei sellaisenaan ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että kun nyt siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä on vähemmän kuin viime vaalikaudella käsitellyssä uudistusehdotuksessa, tehtäväsiirto ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa. Pidän kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan, että tehtäväsiirtoa ei tule valtiosääntöoikeudellisesti arvioida irrallisena kysymyksenä, vaan se tulee liittää uudistuksen vaikutuksiin itsehallinnolliseen verotusoikeuteen sekä kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Oma näkemykseni on, että tällainen kokonaisarvio perustelee

alueellisen tason itsehallinnon lähentämistä laajuudeltaan kunnalliseen itsehallintoon ja esimerkiksi verotusoikeuden myöntämistä hyvinvointialueille.

Kunnan verotusoikeus

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että verotuksen näkökulmasta uudistuksessa on kyse verotuksen painopisteen siirtämisestä veronsaajalta toiselta. Siirtoa tarkastellaankin yksinomaan verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Tämä onkin tärkeä näkökulma. Kuten olen edellä jo todennut, valtiosääntöoikeudellista merkitystä on kuitenkin myös sillä, että veronsaaja muuttuu itsehallinnollisesta kunnasta valtioksi eikä toiseksi itsehallinnolliseksi yhteisöksi. Kunnallisverotuksen merkityksen vähenemistä ei korvaa hyvinvointialueen verotusoikeus.

Voimaanpanolakiehdotuksen 55 §:n säännös kunnallisten veroprosenttien tasosta vuonna 2023 vastaa viime vaalikaudella käsiteltyyn hallituksen esitykseen sisältynyttä säännösehdotusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp esittämillä ja nyt käsiteltävän esityksen säätämisjärjestysperusteluissa toistetuilla perusteilla tällainen poikkeuksellinen siirtymävaiheen puuttuminen perustuslain takaamaan kunnallisen verotusoikeuteen voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Omaisuusjärjestelyt

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 26/2017 vp, että ”voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”. Kaikille kunnille korvauksen takaavan järjestelmän sijasta perustuslakivaliokunta edellytti luotavaksi järjestelmän, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin sote:en liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Valiokunnan lausunnon perusteella kompensaatiojärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisyys, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. (1) Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. (2) Erillisyyden vaatimus tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. (3) *Yleisyyden* vaatimuksen mukaisesti kompensaatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta mainitsi

lausunnossaan 26/2017 vp esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta, investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Tämä oli valiokunnalle kuitenkin vain esimerkki. Kompensaatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan”. Niinpä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voisivat myös olla perusteita, jotka valiokunnan kannan mukaisesti voisivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensaatiojärjestelyä. Järjestelmän ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa. (4) Kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Valiokunta toisti kompensaatiojärjestelylle asettamansa neljä vaatimusta lausunnossaan 65/2018 vp. Tässä lausunnossaan valiokunta muun muassa piti ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sosiaali- ja terveysministeriön mietintöluonnoksessa sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Valiokunta katsoi, että omaisuusjärjestelyistä seuraava kunnallisveroprosentin korotustarve sinänsä kyllä ilmentää itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta päätösvalta voi kaventua itsehallintoa vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarve ei ole niin suuri. Siksi kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ei valiokunnan mielestä voi olla korvausharkinnassa ainoa kriteeri. Lisäksi valiokunta totesi korvausoikeuden sitomisen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittaavan eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyllä kompensaatiojärjestelyllä ei tarkoitettu.

On syytä toistaa aikaisemmin esittämäni käsitys siitä, että perustuslakivaliokunnan kuntien omaisuudensuojaa koskevaa doktriini kaipaa uudelleen tarkastelua ja että kuntien omaisuudensuojalle voidaan esittää samankaltaisia perusteluja kuin oikeushenkilöiden omaisuudensuojalle yleensä. Lisäksi kuntien omaisuudensuojaa perustelee kunnallisen verotusoikeuden nauttima perustuslainsuoja. Pidän tärkeänä, että julkisyhteisöjen välisissä

omaisuudensiirroissa ja siirtyvän omaisuuden korvaamisessa noudatettaisiin muutoinkin yhtenäistä linjaa.[1] On oletettavaa, että tällaiset lakiin perustuvat siirrot tulevat yleistymään.

Voimaanpanolakiehdotuksen 43 § on eräissä suhteissa ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 65/2018 vp esittämien kantojen kanssa. Niinpä korvausoikeus on vastoin valiokunnan kantaa sidottu yksinomaan kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Lisäksi lisäkriteerinä käytetty kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, josta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp esittämän ja lausunnossaan 65/2018 vp toistaman kannan mukaan ei ole kysymys. Hallituksessa esityksessä vedotaan yksityiseltä toimijalta tilattuun selvitykseen ja väitetään sen todistavan, ”ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi”. Hallitus toteaa, että ”kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve on itsessään kattava indikaattori kunnan taloudellisen itsehallinnon ja päätösvallan kaventumiselle, ja lisäksi se kohtelee kaikkia kuntia yhdenvertaisesti”. Hallituksen mukaan ”kompensaation saamiselle asettavaksi toissijaiseksi korvausperusteeksi ei voida ajatella esimerkiksi sitä, että kunnan itsenäisen taloudellisen tilanteen katsottaisiin muutoin vaarantuvan omaisuusjärjestelyjen vuoksi”. Kunnan verotusoikeudessa ilmenevä itsehallinto ulottaa vaikutuksensa myös verovaroilla hankittuun omaisuuteen. Jos kunta joutuu lain nojalla luovuttamaan tällaista omaisuutta tai jos se käy hyödyttömäksi, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta kaventuu. Verotusoikeudesta riippumattakin kunnan oikeus disponoida omaisuudestaan on keskeinen osa sen taloudellista itsehallintoa. Toisin kuin hallituksen esityksessä, yksityisen yrityksen selvitykseen vedoten, väitetään, kunnan taloudellinen itsehallinto voi kaventua, vaikka kunnan muutoin suotuisan taloudellisen tilanteen vuoksi kunnallisveroprosenttiin ei kohdistuisikaan korotuspainetta.

Pidän erikoislaatuisena, että hallitus esityksensä säätämisjärjestysperusteluissa omaksuu perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunnon kanssa ristiriitaisen kannan ja tukee kantansa yksityiseltä konsultilta tilattuun selvitykseen.

Edellisen hallituskauden sote-esityksestä poiketen hallitus on sotkenut omaisuusjärjestelyihin kysymyksen siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelasta. Hallituksen mukaan lomapalkkavelka tulee

[1] Viittaan valiokunnalle 17.2.2021 esittämääni lausuntoon sisältyvään tiivistelmään aikaisemman selvitykseni osoittamista näkökohdista, joilla on merkitystä kunnallisen omaisuuden perustuslain suojan arvioinnissa.

ottaa vähentävänä eränä huomioon omaisuusjärjestelyistä kunnille aiheutuvia kustannuksia arvioitaessa. Puurot ja vellit menevät tässä sekaisin. Sillä miten henkilöstösiirrot toteutetaan ja miten liikkeenluovutuksesta annettuja säännöksiä on enintään keinotekoinen yhteys sote:n omaisuusjärjestelyihin.

Sysmässä 2.5.2021

Kaarlo Tuori