Janne Salminen 5.5.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle 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)

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä hyvinvointialueiden perustamiseksi ja toiminnan perustaksi. Laajan etenkin sosiaali- ja terveyspalveluja ja myös pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille *siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta jättäen Helsingin kaupungille edelleen niiden järjestämisvastuun.* Palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Sosiaali-ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön varmistamiseksi muodostettaisiin yhteensä viisi yhteistyöaluetta.

2. *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta kumottaisiin ja säädettäisiin uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta.* Muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen ja siihen liittyvä hallinto siirtyisivät pois kuntien ja kuntayhtymien päätöksenteosta. Uudistus aiheuttaisi siten muutoksia kuntien ja kuntayhtymien tehtäviin ja organisaatioihin.

Tarkastelun rajaus

3. Tässä lausunnossa tarkastellaan kutsun mukaisesti käsillä olevaa ehdotusta yksinomaan siltä kannalta, mitkä ovat lakiehdotusten vaikutukset kuntien asemaan ja kuntalaisten itsehallintoon. Huomiota

on pyydetty kiinnittämään kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien mahdollisuuksiin huolehtia tehtävistään uudistuksen jälkeen. Siten lausunnossani kysymys on vain yhdestä ulottuvuudesta isossa kokonaisuudessa. En käsittele tässä Helsingille ehdotuksessa esitettyä erityisasemaa (ks. Lavapuro, Juha; Mutanen, Anu; Salminen, Janne; Turpeinen, Mira, 2019: Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle).

4. Kutsun liitteenä on lähetetty materiaalina myös valiokunnan kuulemien talousasiantuntijoiden lausunnot.

5. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 1-3 mom. mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

6. Vaikka ehdotus osin poikkeaa aikaisemmista vastaavan kaltaisista ehdotuksista, nyt ehdotetun järjestelyn arvioimiseksi muutettavat muuttaen lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä esitetyt arviot maakuntien itsehallinnosta ja kunnan asukkaiden itsehallinnosta muodostavat tärkeän taustan.

Laaja tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille

7. Alaltaan ja merkitykseltään huomattavan laajan ja myös kuntalaisten kannalta erittäin keskeisen kokonaisuuden siirtäminen kokonaan kunnilta pois väistämättä vaikuttaa myös kuntien ja kuntalaisten asemaan sekä kunnalliseen itsehallintoon. Myös taloudelliset vaikutukset ovat huomattavat. Kysymys on tehtävistä, jotka on merkittävin osin laeilla – sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen erityislaeilla - kunnille annettu perustuslain 121 §:n mukaisesti; siten ne voidaan lakia muuttamalla myös kunnilta pois.

8. Kun vertaan nyt ehdotettua tehtävien siirtoa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp käsittelemään siirtoon, tehtävien siirtäminen on alaltaan pienempi, mutta se edelleen sisältää laajimmat ja esimerkiksi taloudellisilta vaikutuksiltaan huomattavammat tehtäväkokonaisuuksien siirrot pois kunnilta.

9. Perustuslain 121 §:stä johtuu, että perustuslaki olisi esteenä sellaisille järjestelylle, joka tekee merkityksettömäksi kunnan asukkaisen itsehallintoon perustuvana itsehallinnon muotona. Valiokunnan mukaan laajoissa uudistuksissa on varmistettava, että kunnan valtiosääntöoikeudellinen rooli kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä ei muutu. Perustuslain 121 §:n perusteella muut itsehallinnon muodot eivät voi tulla korvaamaan 121 § 1 mom. tarkoitettua itsehallintoa (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta ei lausunnossaan PeVL 26/2017 vp pitänyt aikaisemin käsiteltyä maakuntauudistusta laajuudestaan huolimatta perustuslain vastaisena niiden vaikutuksen vuoksi, joita sillä on tehtävien laajan siirron perusteella kunnalliseen asukkaisen itsehallintoon. Nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa siirrettäväksi esitetään itse asiassa vähemmän tehtäviä. Koska nyt käsiteltävä esitys yleisesti ottaen muutoin kattaa periaatteellisesti samanlaisen sisällön, sillä kysymys on merkittävin osin samojen tehtävien siirrosta hyvinvointialueille kuin perustuslakivaliokunnan aikaisemmin perustuslain mukaisena pitämässä esityksessä mutta tällä kertaa hieman suppeampana, katson osaltani, ettei esitys tältä olisi perustuslain kanssa ristiriidassa.

Kunnan verotusoikeuteen puuttuminen määräaikana

10. Ehdotuksella puututaan kunnan verotusoikeuteen sikäli, että siinä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia vuonna 2023. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut vastaavaa verotusoikeuteen puuttumista edellisen maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 65/2018 vp).

11. Kysymys on yhtä vuotta koskevasta sääntelystä. Kun merkittävä osa tehtävistä siirtyy toisaalle, verotuksen painopiste muuttuu niiden mukaisesti. Sääntelyllä pyritään turvaamaan se, että verovelvollisten kohtelu uudistuksen toteuttamisen alussa ei muutu merkittävästi. Kunnallisverotuksen tasoa laskettaisiin valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. JOs puolestaan kunnallisvero jossakin kunnassa laskisi enemmän kuin tehtävien siirron vaikutuksen pitäisi olla, näin syntyvään rahoitusvajeeseen vaikutettaisiin peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän muutoksella.

12. Kun perustuslain 121 § 3 mom. mukaan kunnilla on verotusoikeus, ehdotettu sääntely on tältä kannalta ja siten kuntalaisten itsehallinnon ja sen perustuslainsuojan kannalta merkittävää. Perustuslain 121 § 3 mom. mukaan lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Esityksessä ehdotetulla tavalla laissa säädettäisiin kunnallisen verotusoikeuden rajoista yhtenä vuotena erityisellä tavalla tilanteessa, jossa merkittävä osa kunnilla olleita tehtäviä siirtyy pois niiltä. Lailla rajoitetaan verotusoikeutta sinänsä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että kysymys on siitä, että kuntien kyseisen vuoden veroprosentti määräytyisi osittain suoraan lain perusteella asettaen samalla uudenlaisen rajoitteen verotusoikeudelle, kun perustuslain tarkoituksena on ollut se, että kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan kunnanvaltuuston harkinnan mukaan. Perustuslakivaliokunnankin mukaan kunnilla ei kuitenkaan voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta (PeVM 10/1998 vp). Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu sääntely otti lähtötason oslata huomioon kunnan aikaisemmin päättämän veroprosentin, sekä siihen, että verotusoikeuden lyhytaikainen rajoitus tehdään verovelvollisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

13. Kuten olen tuonut esiin, perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt perustuslain kannalta mahdollisena vastaavaa ehdotusta. Se on viitannut myös siihen, että kysymys on joka tapauksessa lyhyestä määräaikaisesta rajoituksesta siirtymäaikana ja se puolestaan liittyy huomattavaan järjestelmäuudistukseen, jolla viime kädessä pyritään perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen.

Kuntien verotusoikeus, valtionosuusjärjestelmä ja kyky suoriutua perustuslain mukaan niille kuuluvista tehtävistä

14. Kokonaisuuteen sisältyy myös ehdotus uudeksi laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin vastaamaan sitä, että uudistuksessa kuntien tehtäväkenttä muuttuu ja tehtäviin niihin liittyy tarve-eroja.

15. Perustuslain 121 § 2 mom. mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus suojaa kunnallista, kuntalaisten itsehallintoa. Kun lailla säädetään kuntien tehtävistä, on samalla perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan huolehdittava siitä, että kunnat taloudellisesti voivat tosiasiassa suoriutua niille näin laissa osoitetuista tehtävistä (esim. PeVM

25/1994 vp). Uusilla tehtävillä ei voi myöskään vaikeuttaa kuntien niin sanotun yleisen toimialan tehtävistä huolehtimista ja niistä päättämistä. Kuntien on mahdollisista uusista lakisääteisistä tehtävistä huolimatta, kyettävä päättämään itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan (PeVL 41/2014 vp). Valtionosuusjärjestelmä liittyy etenkin kuntien mahdollisuuksiin huolehtia lakisääteisistä tehtävistä. Perusoikeusjärjestelmän kannalta siinä on kysymys lisäksi keskeisesti perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamisesta ja toteutumisen varmistamisesta niin, että sille on taloudelliset edellytykset kaikkialla maassa, koska järjestelmä tasoittaa kuntien välisiä kustannus- ja tarve-eroja.

16. Käytännön perustella lainsäätäjällä on kuitenkin suhteellisen laajaa harkintavaltaa siinä, millaiseksi valtionosuusjärjestelmää kehitetään lainsäädännössä (PeVL 40/2014 vp). Muutoksissa on erityisen tärkeätä kiinnittää huomiota perustuslain 6 §:n vaatimuksiin ja niihin vaikutuksiin, joita muutoksilla on yhdenvertaisuuteen, vaikka tästäkään ei johdu erityisen jyrkkiä rajoja lainsäätäjän harkintavallalle sinänsä.

17. Käsillä olevassa ehdotuksessa on selostettu ja arvioitu sitä, kuinka ehdotus vaikuttaa kuntien talouden tasapainoon ja kuinka ehdotuksella voidaan tasoittaa joitakin kuntien talouteen äkillisestikin uudistuksesta johtuviin vaikutuksiin. Esityksessä on mekanismi, jolla vaikutetaan kuntien käyttötalouden muutoksia rajoittavasti. Tarkoituksena on säilyttää koko maan tasolla kuntien käyttötalouden tasapaino. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ”[r]ahoitusjärjestelmän muutoksista ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutoinkaan kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita.” Lisäksi siinä on todettu, että ”[u]udistuksen seurauksena kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan. 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. 1158) Kun otan huomioon käyttööni toimitetut, valiokunnan saamat asiantuntijaselvitykset ja muutoin hallituksen esityksestä saatavat tiedot sekä ylipäätään sen, että lainsäätäjän harkintavalta valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä on tulkintani mukaan suhteellisen laaja ja jos ei osoiteta, että ehdotetussa muodossa esitys muodostuisi uhkaksi etenkään perustuslain 6 §:n kannalta, en pidä ehdotettua sääntelyä perustuslain 121 § 2 mom. kannalta ongelmallisena.

Kuntiin omaisuuteen kohdistuvat siirrot ym. järjestelyt

18. Hallitukseen esitykseen sisältyy huomattavia kuntien omaisuuteen kohdistuvia järjestelyjä. Järjestelyillä on vaikutusta kuntalaisten itsehallintoasemaan, ja niillä on merkitystä myös kuntien talouden kannalta.

19. Havaintojeni mukaan esitykseen sisältyvät omaisuusjärjestelyt kuitenkin keskeisimmiltä osiltaan vastaavat aikaisemman maakuntauudistuksen yhteydessä esitettyä toteuttamistapaa, muutettavat muuttaen niin, että nyt on kysymys kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä hyvinvointialueille.

20. Näin ollen perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin lausunnossaan PeVL 26/2017 vp käsitellyt vastaavaa tilannetta. Valiokunta on tuossa yhteydessä todennut, että järjestelyt eivät koskeneet kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Se totesi, että omaisuuden siir-

toon liittyvät järjestelyt eivät vaikuttaneet vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Koska kuitenkin yksittäisten kuntien tasolla omaisuusjärjestelyt saattoivat sisältää myös itsehallinnon kannalta ongelmia, valiokunta edellytti kompensaatiota koskevaa sääntelyä sisällytettäväksi lainsäädäntöön. Sen mukaisesti kunnalla tuli olla oikeus saada valtiolta korvaus uudistuksen omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista kustannuksista (PeVL 26/2017 vp, PeVL 65/2018 vp). Perustuslakivaliokunta omissa kannanotoissaan luonnehti ne edellytykset, joita tällaisen kompensaatiosääntelyn yksityiskohtien tulisi täyttää. Käsitykseni mukaan nyt käsillä olevaan ehdotukseen sisältyy valiokunnan vaatimusten mukainen sääntely tältä osin.