

Olli Mäenpää  
27.4.2017

Hallintovaliokunnalle

**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)**

### ***Hallituksen esityksen suhde valinnanvapautta koskevaan lainsäädäntöön***

Tämän hallituksen esityksen keskeisten ehdotusten arviointi liittyy keskeisesti myös valinnanvapautta määrittelevän lainsäädännön sisältöön ja merkitykseen. Valinnanvapauslainsäädäntöä koskevalla ehdotuksella on todennäköisesti monilta osin olennainen vaikutus myös maakuntien toimintaan, etenkin niiden itsehallinnolliseen perustaan ja demokraattisen päätöksenteon reaalisuuteen. Nyt esitetty arvio on siten osittain vajavainen ja se on ainakin oikeudellisesti jossain määrin epävarmalla perustalla.

### ***Maakunnan itsehallinto***

#### ***Maakunnallisen itsehallinnon sisältö***

Maakuntalakiehdotuksen 2 §:n mukaan maakunta olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella. Näin ollen ehdotettua sääntelyä on hallinnolliselta kannalta paikallaan arvioida ensisijaisesti maakunnallisen itsehallinnon toteuttamisen näkökulmasta.

Maakunnan itsehallinnon perusteiden sääntely on varsin niukkaa ja pääpiirteistä. Itsehallinnosta kuntaa suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännös ei määrittele alueellisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä ja se muodostaa melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon tarkemmalle laintasoiselle 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. Maakunnallisen itsehallinnon perusteet voidaan siten lailla määritellä myös poiketen kunnallisen itsehallinnon perusteki-

jöistä ja -vaatimuksista. On ilmeistä, että maakunnan itsehallinto voi olla laajempaa tai suppeampaa kuin kunnallinen itsehallinto. Estettä ei toisaalta ole sillekään, että maakunnallinen itsehallinto määrittellään 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 maakunnalla ei välttämättä tarvitse olla itsenäistä verotusoikeutta, vaikka tällainen oikeus voikin vahvistaa itsehallinnon taloudellista perustaa. Maakunnan toimiala voi myös määräytyä pelkästään lakisääteisten tehtävien perusteella, vaikka laajempikin itsenäisyys maakunnan tehtävien määrittelyssä on ajeltavissa.

Vähimmäisvaatimusten kannalta voidaan todeta yleisesti, että ehdotettu maakuntaa koskeva sääntely perustuisi yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön, joten niiden toiminta on lakisääteistä. Maakunnan päätösvalta perustuisi kansanvaltaiseen perustaan, joka konkretisoituu välittömällä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston keskeisessä asemassa maakunnan päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Maakunnat olisivat lisäksi itsenäisiä oikeushenkilöitä, mikä vahvistaa niiden juridista itsenäisyyttä.

Toisaalta maakuntiin ja erityisesti niiden taloudelliseen päätösvaltaan kohdistuu kiinteä valtion ohjaus. Maakunnilla olisi vain lakisääteisiä tehtäviä, joten niillä ei olisi kunnallisen itsehallinnon tärkeän osatekijän muodostavaa yleistä toimialaa. Maakunnilla ei myöskään olisi verotusoikeutta, vaan niiden taloudelliset resurssit perustuisivat lähinnä valtionverotuksen tuottoon. Lisäksi maakuntien päätösvaltaa sekä niiden tehtävien että niiden varallisuuden suhteen rajoittaisi olennaisesti sote-palvelujen tuottamista ja maakunnan omaisuutta koskeva yhtiöittämisvelvollisuus. Sisällöllisesti arvioiden maakuntien itsehallinto muodostuu hallituksen esityksen mukaan toteutettuna kaiken kaikkiaan verraten suppeaksi.

### *Maakunnan päätöksenteon demokraattisuus*

Maakunnan päätösvaltaa käyttävän maakuntavaltuuston valitseminen suorilla vaaleilla toteuttaa sinänsä asianmukaisesti maakunnalliseen itsehallintoon välttämättä kuuluvaa kansanvaltaista perustaa. Kansanvaltaisuuden tulee alueellisen itsehallinnon vähimmäiskriteerien täyttämiseksi kuitenkin olla myös käytännössä reaalista. Maakuntavaltuuston päätösvallan itsenäisyyttä rajoittaisivat etenkin kiinteä valtion ohjaus, järjestämisen ja tuottamisen erottamisvelvollisuus sekä yhtiöittämisvelvollisuus.

Kiinteälle valtion ohjaukselle voidaan katsoa olevan erityisiä, etenkin palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laadun varmistamiseen liittyviä perusteita maakuntauudistuksen alkuvaiheessa ja valinnanvapautta laajennettaessa. Kun uudis-

tus on saatu toimimaan, ohjauksen väljentämistä ja maakunnan itsenäisen päätöksenteon vahvistamista tulisi kuitenkin arvioida uudelleen maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuuden turvaamiseksi.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toteutettaisiin maakunnan toiminnassa niin, että maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaisi maakunnan liikelaitos. Käytännössä erottamisvelvollisuus merkitsisi, että palvelujen tuottamista koskeva päätösvalta etäännyy 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.

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. Valtuuston päätösvalta jäisi siten suppeaksi maakunnan keskeisten tehtävien kannalta.

Maakunnalla olisi lisäksi voimaantulakiehdotuksen 31 §:n mukaan velvollisuus siirtää maakuntien yhteiseen osakeyhtiöön sote-tehtävien toteuttamiseen käytettävä varallisuus, joka sille siirtyy kunnilta. Käytännössä maakunta voisi vaikuttaa tällaisen yhtiön toimintaan ilmeisesti vain omistajaohjauksen perusteella. Omistajaohjaus taas voisi ilmeisesti olla vain hyvin rajoitettua.

Maakunnan tehtävien ja varallisuuden yhtiöittäminen heikentää käytännössä olennaisesti maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta. Tämä voi olla ongelmallista maakunnan itsehallinnon vähimmäisvaatimusten kannalta. Toisaalta yhtiöittämisen sijasta lainsäätäjän käytettävissä on myös vaihtoehto, jonka mukaan maakunnan liikelaitos myös itse tuottaa sote-palveluja ja kunnilta siirtyvä omaisuus pysyy maakunnan omistuksessa.

### ***Kunnallinen itsehallinto***

#### *Kuntien tehtävien siirto maakunnille*

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kunnalle annettavien tehtävien lakisääteisyys vaatimus merkitsee, 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, tällainen siirto voidaan toteuttaa esityksen mukaisesti lailla.

Erityisesti sote-tehtävien siirtoa on aiheellista arvioida 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.

Muutosta pehmentää tältä osin 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 huomattava osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tehtävien siirto kunnilta maakunnille on siten lainsäätäjän harkinnan mukaan mahdollista toteuttaa ehdotetussa laajuudessa.

### *Kuntien verotusoikeus*

Voimaanpanolakiehdotuksen 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.

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. Tällaisella lailla ei kuitenkaan voida tehdä kunnan verotusoikeutta merkityksettömäksi.

Ehdotetun, vuoden kestävä 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. Ehdotuksen ei myöskään voida arvioida poistavan kunnallisen verotusoikeuden reaalista merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan.

### *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 ei sinänsä voida pitää ongelmallisena omaisuuden suojan kannalta, koska julkisyhteisöjen kuten kuntien omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin. Arvioinnissa on tältä osin lisäksi otettava huomioon, että kunnan asukkaiden itsehallinto, joka on turvattu perustuslain mukaan. Omaisuuden siirto ei siten saa johtaa tilanteeseen, jossa 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.

### ***Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen***

Lakiehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamistehtävää, joka perusoikeussäännöksissä kohdistetaan erityisesti julkiseen valtaan. Peruspalvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävät määriteltäisiin suoraan lailla maakunnille, jotka julkisoikeudellisina yhteisöinä kuuluvat perusoikeussäännösten tarkoittamaan julkiseen valtaan. Tältä osin arviointiin vaikuttaa olennaisesti valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö, jotka koskevat ehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle myöhemmässä vaiheessa.