

# Maakuntauudistus Perustuslaillisia näkökohtia

Tanja Matikainen, OTT  
Kunnanjohtaja  
16.8.2016, Helsinki

Kuntien takauskeskuksen hallitus

# Yleisiä näkökohtia itsehallinnosta

# Itsehallinnon muodot Suomen perustuslaissa

- **Suomen perustuslaki mahdollistaa erityyppisiä itsehallinnon muotoja**
- **Olemassa olevat muodot**
  - Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto 120 §,
  - Kunnallinen itsehallinto 121 §, sekä
  - Saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnonto 121.4 §.
  - Lisäksi yliopistoilla on itsehallinto 123 §.
- **Lisäksi perustuslaki antaa mahdollisuuden toteuttaa itsehallintoa yhtä kuntaa laajemmalla alueella (121.4 §)**

# Mahdollisuus maakuntaitsehallintoon

- **PeL 121.4 §:n mukaan ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.”**
- **Hallituksen esityksen mukaan ”momentissa on tarkoitus ilmaista mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.” Ks. HE 1/1998 vp s. 176.**
  - Perustuslaissa on siten jätetty mahdollisuus säätää maakuntahallinnosta, kunhan se toteutuu (kunnallisen) itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.
  - Säännös on kiinnitetty nimenomaan kunnallista itsehallintoa koskevaan pykälään.
  - Muut edellä mainitut itsehallinnon muodot eivät täten ole rinnastuskelpoisia.

# Kunnallisen itsehallinnon elementit

- **Itsehallinnon elementit on lueteltu PeL 121 §:ssä ja selostettu lain esitöissä (HE, PeV, HaV)**
- **Asukkaiden itsehallinto (1 mom.)**
  - Demokraattisesti valittu ylin toimielin, jolla on ylin päätösvalta kunnan asioista
  - esim. miten hallinto on järjestetty, miten tehtävät hoidetaan jne.
- **Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja tehtävistä on säädettävä lailla (2 mom.)**
  - Kunnan tulee voida päättää tehtävistään (yleinen toimiala) ja
  - Kunnille voidaan antaa tehtäviä ainoastaan lailla (eli ei asetuksella tai alemman tasoisella sääntelyllä).
- **Verotusoikeus eli omat varat (3 mom.)**
  - Kunnilla tulee olla verotusoikeus ja oikeus päättää taloudestaan
    - keskeinen itsehallinnon ominaispiirre

# Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

- **Suomi on ratifioinut ja saattanut voimaan em. peruskirjan v. 1991 osaksi kansallista lainsäädäntöä**
  - Koskee niin paikallista kuin alueellista itsehallintoa!
- **Peruskirjassa todetaan paikallisen ja alueellisen itsehallinnon elementit**
  - Demokraattisesti valittu ylin toimielin, jolla on laaja valtuutus hoitaa asioita,
  - Toimialan yleisyys, eli itsehallinnon nojalla voidaan hoitaa niitä tehtäviä, joita itsehallintoyksikkö katsoo tarpeelliseksi
  - Oikeus kerätä veroja alueellaan eli verotusoikeus (jotta yksikkö pystyy hoitamaan ottamansa tehtävät)
  - Itsehallintoyksikölle voidaan antaa lakisäteisiä tehtäviä, mutta vain lailla (lailla säätämisen vaatimus) ja niitä tulee voida hoitaa itsehallinnon periaatteiden mukaan
  - Lakisääteisiin tehtäviin tulee myöntää riittävä rahoitus valtiolta (rahoitusperiaate)
- **Itsehallinnosta tulee säätää lailla, mielellään perustuslailla**

# Maakuntahallintoa koskeva arviointi Suomessa: Kainuun hallintokokeilu (1/2)

- **Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Kainuun maakuntahallintoa koskevaan kokeiluun v. 2002 ja 2006.**
- **Kysymys oli kunnille tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi, minkä vuoksi sääntelyä oli arvioitava myös kunnan asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvatun itsehallinnon kannalta.**
  - Maakunnalle siirtyi valtaosa terveydenhuollon tehtävistä ja osa sosiaalihuollon alaan kuuluvista tehtävistä. Maakunta huolehti lisäksi lukiokoulutuksen ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä. Tehtävien näin laaja siirtäminen vaikutti merkittäväällä tavalla kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kiistatta kavensi niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely oli lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.

# Maakuntahallintoa koskeva arviointi Suomessa: Kainuun hallintokokeilu (2/2)

- Tehtävien siirron taustalla on Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kokeilualueen kuntien mahdollisuuksia tuottaa kunnallisia peruspalveluja riittävästi.
- Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja.
- Kainuun hallintokokeilussa oli kyse suppeammasta kokeilusta, eikä pysyväisluonteisesta järjestelystä, jolle lausunnoissa annettiin suuri merkitys.
- Kokeilussa ei esitetty muutoksia verotusoikeuteen, joten sitä ei myöskään arvioitu eikä siihen otettu lausunnossa kantaa.



# Itsehallinnolliset alueet sote-uudistuksessa

- Perustuslakivaliokunta otti kantaa itsehallinnollisten alueiden perustamiseen seuraavan kerran sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeneessa lausunnossaan vuonna 2014.
- Valiokunnan mukaan tehtävien siirtäminen 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.
- Tällöin olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa.

# Aluehallinnon toteutusmuotoja: RUOTSI... (1/2)

- Ruotsissa on laaja paikallinen ja alueellinen itsehallinto, kunnat ja maakäräjät (maakunnat)
- Euroopan paikallista itsehallinnon peruskirjaa sovelletaan sekä kuntiin että maakuntiin.
- Kunnista ja maakunnista säädetään perustuslaissa
  - *I riket finns kommuner på lokal och regional nivå (Lag 2010:1408) sekä 14 luku (Lag 2010:1408), jonka sääntely kattaa sekä kunnat että maakunnat).*
- Molemmilla itsehallintoyksiköillä on valtuustot, verotusoikeus, lakisääteinen ja yleinen toimiala, joita molempia hoidetaan itsehallinnon periaatteiden mukaan. Molemmat saavat valtiosuusia lakisääteisiin tehtäviinsä.

## ... RUOTSI (2/2)

- Maakunnat hoitavat Ruotsissa terveydenhuollon tehtäviä, sekä maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviä tehtäviä.
- Terveystenhuolto kattaa niin perusterveydenhuollon kuin erikoissairaanhoidon palvelut.
- Kunnat hoitavat sosiaalitoimen tehtävät.
- Ruotsissa asukkaat voivat valita valinnanvapauden ja potilaslain perusteella terveyskeskuksen tai yleislääkärin, jota käyttää, sekä erikoissairaanhoidon avopalvelun koko maan alueelta.

# Aluehallinnon toteutusmuotoja: TANSKA (1/2)


- Itsehallinto kattaa kunnat mutta ei alueita (regioner).
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa sovelletaan kuntiin mutta ei alueisiin (aiempiin maakuntiin sovellettiin).
- Tanskassa alueilla on vaaleilla valittu valtuusto (rajattu harkintavalta), mutta ei verotusoikeutta.
- Alueet hoitavat lakisääteisiä tehtäviä (terveydenhuolto) eikä niillä ole yleistä toimialaa.
- Tehtäviä ei hoideta itsehallinnon periaatteiden mukaan vaan tiukassa valtion ohjauksessa.

## ... TANSKA (2/2)

- Alueiden tehtävänä on hoitaa terveydenhuollon tehtäviä
- Kuntien tehtäviä ovat tietyt sosiaalitoimen tehtävät (mm. vanhusten hoivapalvelut), terveyden edistäminen, lasten hammashoito, kouluterveydenhuolto, kotisairaanhoido ja kuntoutus (vaativa kuntoutus alueet).
- Käytössä valinnanvapaus
  - oikeus valita julkisen (ei omavastuuta) ja yksityisen välillä (omavastuu)
  - Perusterveydenhuollossa asiakas voi listautua haluamalleen lääkärille
  - Erikoissairaanhoidossa potilas voi valita yksikön kaikista julkisista yksiköistä
    - Jos valinta on sellainen, jossa on yli 2 kk jono (hoitotakuu), voi valita yksityisen sairaalan, jolla on sopimus alueen kanssa.
- Tanska on Uudenmaan kokoinen alue, joka on jaettu 5 alueeseen ja jonka väestö on 5.6 milj. asukasta.

# Maakunta/sote-lakipaketti 29.6.2016

# Perustuslaillisia näkökohtia

- Tarkoituksena on luoda edellytykset toteuttaa perustuslain 121. 4 §:ssä tarkoitettu itsehallinto kuntia suuremmalla hallintoalueella.
  - Maakunnilla on ylin vaaleilla valittu päättävä toimielin (valtuusto), joka käyttää ylintä päätösvaltaa.
  - Maakunnalla ei ole verotusoikeutta.
  - Maakunnalla ei ole yleistä toimialaa, vaan lakisääteinen toimiala ja lailla säädettyjä vapaaehtoisia tehtäviä.
-  Ainoa toteutuva itsehallinnon elementti on siten vaaleilla valittu valtuusto.

# Valtuuston toimivalta on rajoitettua

- **Maakuntalain mukaan valtuusto on maakunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä toimielin.**
- **Valtuusto ei voi kuitenkaan päättää siitä, miten se järjestää hallintonsa (organisaatorakenteensa) eikä sitä, miten se järjestää palvelutuotantonsa.**
  - Lailla säädetty konsernirakenne (palvelulaitoskonserni) konsernirakenteen (maakuntakonserni) päälle.
  - Lailla säädetyt yhteistoimintavelvoitteet maakuntien välillä.
  - Velvollisuus käyttää valtakunnallisia palvelukeskuksia (omaisuus, ICT, talous- ja henkilöstöhallinto, yhteishankinnat) (16 luku).
  - Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus (tarkastaa valtiontaloutta, mutta ei kuntia), 115 §.
  - Valtioneuvoston tiukka ohjaus rajoittaa valtuuston harkintavaltaa.
  - Investointien valtakunnallinen ohjaus tiukka, mm. 12 §.



# Valtioneuvoston (VN) ohjaus sotessa

- **VN vahvistaa valtakunnalliset tavoitteet palveluiden järjestämiselle, jotka koskevat koko maata.**
  - Tavoitteet ulottavat vaikutuksensa myös yhtiötettävään palvelutuotantoon.
- **Maakunnille osoitetaan tietyt tehtävät, joita muut maakunnat eivät saa hoitaa.**
- **Maakuntien yhteistyösopimus alistetaan sosiaali- ja terveysministeriön hyväksyttäväksi.**
  - Jos maakunnat eivät pääse sopimukseen, VN päättää sopimuksesta.
  - VN päättää sopimuksesta, mikäli sopimus ei ole säädettyjen kriteerien mukainen.

# Valtioneuvoston (VN) toimivalta

- VN voi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä palvelurakenteen kehittämisen edellyttävistä toimenpiteistä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmäpalveluiden toteuttamisesta.
  - VN voi esim. velvoittaa maakunnan perustamaan tai lakkauttamaan toimipisteitä tai vähentämään tarpeettoman laajaa laitospasiteettia (s. 19 sotelaki) sekä toteuttamisen keinot.
  - Käytännössä siis päättää maakunnan palvelurakenteesta (ei valtuusto).
- Maakunnat voivat toteuttaa vain sellaiset investoinnit, jotka valtioneuvosto hyväksyy.
  - Laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä investointi: vaikutus ulottuu usean maakunnan alueelle tai sen kustannukset ovat erittäin suuret.
  - Taloudellinen merkittävyys voidaan USEIN (=ei aina) määritellä hankkeen toteutuksen euromäärällä.
    - Määritellään tarkemmin VN asetuksella.

# Asetuksenantovaltuudet

- **Lakipaketissa on kymmeniä säännöksiä, joissa annetaan asetuksenantovaltuus tarkemman asteista sääntelyä varten.**
- **Itsehallintoperiaatteen mukaan tehtäviä voidaan antaa vain lailla, ja eräiltä osin säännöksiä voidaan tarkentaa asetuksin.**
  - Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n vuoksi säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa.
  - Valiokunnan mukaan lakiehdotuksen vahvat perusoikeuskytkennät korostavat vaatimusta, jonka mukaan laissa tulee olla mahdollisimman täsmälliset säännökset laista julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista.
  - Ks. esim. PeVL 36/2012 vp – HE 160/2012 vp s. 3, PeVL 41/2010 vp, s. 6/l, PeVL 20/2004 vp, s. 4/l, PeVL 50/2001 vp, s. 2/l.
- **Ovatko laajat asetuksenantovaltuudet sopusoinnussa perustuslain kanssa?**

# Kuntien verokatto

- **Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus ja veron määrääminen kuuluu itsehallinnon periaatteen mukaan valtuustolle.**
- **Lakipaketissa esitetään kunnille määräaikaista verokattoa.**
  - Kunnallisveroa laskettaisiin vuoden 2018 tasosta 12.50 %.
  - Sen jälkeen kunta voisi nostaa veroprosenttiaan porrastetusti.
- **Verokatto on ongelmallinen perustuslain näkökulmasta, mutta ongelmaa vähentää sen määräaikaisuus.**
  - Perustuslakivaliokunta antaa asiasta lopullisen tulkinnan.

# Lopuksi

- **Nyt arvioitu lakipaketti ei ole lopullinen versio, vaan keskeneräinen luonnos (29.6.2016).**
- **Lopullinen lausunnon tuleva lakiesitys tulee olemaan ainakin joiltakin osin erilainen.**
- **Perustuslakivaliokunta antaa lopullisen arvion valmiista hallituksen esityksistä (lakipaketista).**
- **Maakuntaitsehallintoa koskeva arviointi on hankalaa, koska kyseessä on uusi, perustettava hallinnon taso.**
  - Mitkä itsehallinnon elementit täytyy täyttyä?
  - Huomioon on otettava kunnallista itsehallintoa koskeva sääntely sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sääntely.
    - Koskee sekä kuntia että maakuntia.
    - Jos ei koske maakuntia Suomessa, kyseessä ei ole itsehallinnollinen yksikkö (vrt. Tanska).

# Kiitos!

## Lisälukemista:



Tanja Matikainen

## Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta

 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

