

**Lausunto
perustuslakivaliokunnalle**

HE 15/2017

HE 47/2017



YTT HEIKKI NIEMELÄINEN
Toimitusjohtaja
Kuntien takauskeskus
26.5.2017



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Tiivistelmä ja johtopäätökset

Säättämisjärjestys

Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) maakuntien rahoituslain 3 § oleva maakuntien mahdollisuus tarvetekijöiden mukaiseen rahoitukseen ja voimaapanolain 18 §, 20 §, 21 §, 31 § ja 32 § mukaiset omaisuusjärjestelyt eivät ole säädettävissä tavallisen lainsäädännön järjestyksessä ellei rahoituslakia ja voimaanpanolakia uudisteta tavalla, jossa maakunnilla on oikeus järjestämisvastuun mukaiseen rahoitukseen ja jossa toteutuu asukkaiden itsehallintoon kuuluva omaisuuden ja verotusoikeuden suojat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaisesti.

Perustelut

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan olennaisesti kaventanut 121 § 4 momentin tulkintaikkunaa toteamalla lausunnossaan PeVL 67/2014 vp — HE 324/2014 seuraavaa:

”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.”

Linjauksen myötä virinneessä kehitystyössä on käynyt ilmi, että perustuslakivaliokunnan yllä lainattu kanta yksinkertaistaa ratkaisevasti maakuntaitsehallinnon kehittämistä erityisesti, kun valiokunnan kannassa todettu verotusoikeus johdetaan asukkaiden itsehallinnon piirissä vakiintuneen käytännön ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti omia varoja koskevan oikeuden kanssa.

Edellä todetun myötä voitaisiin maakuntaitsehallintoon järjestää hallituksen esityksen tavoitteita ja perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen tulkintalinjoja ja painaviksi toteamia perusteluja vastaavalla tavalla seuraavasti:

- Maakunnille tulisi osoittaa sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuuta koskeva tehtävä HE 15/2017 esitetyllä tavalla (*mitä tuotetaan ja miten tuotetaan*) ja lisäksi tehtävää vastaava rahoitus;
- Kunnille ja maakunnille tulisi osoittaa kiinteistöjen muodostumista koskeva tehtävä (*missä tuotetaan*), jotta valinnanvapaudelle muodostuisi riittävät edellytykset;
- Kunnille tulisi osoittaa sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujen saatavuutta ja toteutumista koskeva asukkaiden edunvalvontatehtävä (*asukkaiden edun edustaminen ja tuottamisen valvonta*) kuntalain 1 § vastaavasti sekä osoittaa mahdollisuus palvelujen tuottamiseen maakunnan kanssa yhdessä sovittavalla tavalla.

Maakuntaitsehallinto tulisi toteuttaa perustamalla maakunnat alueellisesti ja sisällöllisesti vaiheistaen tai vaihtoehtoisesti kehittämällä maakunnat nykyisistä pakkokuntayhtymien oikeushenkilön asteittaisena muutoksena.

Sisällysluettelo

1. Lausunto ja yleisperustelut perustuslakivaliokunnan kysymyksiin	4
1.1 Kunnan asukkaiden itsehallinnon suoja ja sen merkitys voimaanpanolakiehdotuksen luvun 4 mukaisessa omaisuusjärjestelyssä	4
1.2 Kunnallisen tuloveroprosentin lailla määrittäminen ja sen perustuslainmukaisuus kunnallisen itsehallinnon kannalta	6
1.3 Perustuslain 124.1 §:n mukaisen itsehallinnon sisältö ja sen merkityksen arviointia maakunnan yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumisen valossa	9
2. Lausunnon erityisperustelut	12
2.1 Kunnan asukkaan perusoikeudet	12
2.2 Maakuntien rahoitus ja kiinteistöt maakunta- ja valinnanvapausmallissa	12
2.3 Vaihtoehtoisista maakunnan rahoituksen- ja kiinteistöjen omistumalleista	15
3. Julkisyhteisöjen omaisuudensuojan perustuslaillinen tulkintalinja	18
3.1 Julkisyhteisöjen keskinäinen omaisuudensuoja	18
3.2 Julkisyhteisön omaisuudensuojan suhde jäsenistöön	19
3.3 Kuntien omaisuuden suojan heikennyksen vaikutus kuntien pääomatalouteen ja riskiluokitukseen	21
3.4 Omaisuuden siirrot ja verotusoikeus Pohjoismaiden vertailussa	22
4. Muut huomiot	23
4.1 Tulkinta painaville perusteluille	23
4.2 Ratkaisumahdollisuuksia	25
4.3 Tulkinta järjestämisvastuun siirrosta	25
4.4 Johtopäätös	26

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

1. Lausunto ja yleisperustelut perustuslakivaliokunnan kysymyksiin

Tarkasteluni kohteena ovat hallituksen esitykset HE 47/2017 ja HE 15/2017 perustuslakivaliokunnan tehtävänannon mukaisesti. Tehtävänanto koskee asukkaiden itsehallinnon omaisuuden ja verotusoikeuden suoja ja yleisen toimivallan ja verotusoikeuden toteutumista hallituksen esityksen mukaisesti järjestävässä sosiaali- ja terveystoimessa. Lausunnossa painottuu palvelujen etäisyys asukkaasta ja siihen liittyvä kiinteistötoimi ja pääomatalous sekä verotusoikeuden luonnetta koskeva tulkinta.

Lausuntopyynnössä on esitetty kolme erillistä kysymystä, joita tarkastelen edellä mainittujen hallituksen esitysten valossa.

1.1 Kunnan asukkaiden itsehallinnon suoja ja sen merkitys voimaanpanolakiehdotuksen luvun 4 mukaisessa omaisuusjärjestelyssä

Kysymys 1.

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

Vastaus (1):

Kunnan asukas on luonnollisena henkilönä perustuslain 2. luvun tarkoittama ”jokainen” ja ”ihminen”, jonka perusoikeudet perustuslaki suojaa ja jonka perusoikeuksien etenemistä tulee tarkastella kokonaisuutena punniten.

Esitetty yhtiö ei, kuten ei maakuntakaan, täytä asukkaiden itsehallinnon tunnusmerkkejä siinä määrin, että siirto voitaisiin tehdä asukkaiden itsehallinnon sisäisenä järjestelyinä, tai muutoin kokonaisuutena punniten, ilman korvausta tavallisella lailla.

Kansainvälisessä luottolaitostoiminnan sääntelyssä kunnan omaisuudensuoja liittyy läheisesti maksuvalmiutta ylläpitäviin institutionaalisiin järjestelyihin, joiden heikentäminen kasvattaa riskipainoa ja siten lisää kuntayhteisöjen rahoituskuluja.

Perustelut:

Siirto kunnan ja maakunnan välillä (voimaanpanolaki 18 §, 20 § ja 21 §):

Hallituksen esityksen mukaisissa maakunnissa asukkaiden itsehallinto toteutuisi heikompana kuin kunnissa, mikäli tuo hallinto ylipäätään olisi PL 121.4 § mukaista asukkaiden itsehallintoa. Tämän vuoksi omaisuuden siirto lailla tehtynä korvauksettoman pakkotoimena olisi asukkaiden itsehallinnon omaisuudensuojan vastaista.

Koska HE 15/2017 paineistaa vakiintuneita omaisuudensuojaa koskevia tulkintoja, niiden käsittely on tarpeen tässä yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan yhteisöjen omaisuudensuojaa koskevista lausunnoista vuosina 1921–2013 käy ilmi, että yhteisöllä on

omaisuudensuoja silloin, kun yhteisö on jäsenistönsä suhteen merkityksellinen.¹ Periaate korostuu julkisyhteisöjen suhteen. Omaisuudensuoja lakkaa, mikäli yhteisöstä poistuvat jäsenet, kuten kuntaliitoksen yhteydessä lakkautuvista kunnista asukkaiden siirtyessä uuteen kuntaan. Omaisuudensuoja lakkaa myös, kun yhteisö menettää merkityksensä jäsentensä oikeuksien toteuttajana, kuten käy kriisikunnissa, tai yhteisö lakkaa tosiasiasa olemasta, kuten kävi kunnissa ja seurakunnissa luovutetuilla alueilla.

Asukkaiden itsehallinnollisen omaisuudensuoja tiivistyy toteamukseen, jonka mukaan omaisuus kiinnittyy asukkaaseen ja vain asukkaaseen: omaisuus ei seuraa tehtävää tai kuvitteellisia oikeushenkilöitä.² Asukkaiden omaisuus ei kiinnity tiettyyn kuntaan, joten tavallisella lailla voidaan asukkaiden itsehallinnollista omaisuutta järjestellä edellyttäen, että asukkaiden omaisuuden määrässä tai läheisyydessä asukkaisiin ei tapahdu sellaista muutosta, jota ei voida kokonaisuudessaan perustella muilla perusoikeuksien etenemisellä.

Perustuslain uudistuksen jälkeen omaisuus vaikuttaa kiinnittyvän entistä lujemmin asukkaaseen samalla, kun kynnyks kuntarajojen muuttamiseen on madaltunut. Asiaa on käsitelty tarkemmin jäljempänä tässä lausunnossa.

Siirto maakunnan ja yhtiön välillä (voimaanpanolaki 31 §)

Jotta siirron oikeudellinen luonne olisi arvioitavissa, tulisi olla selko hallituksen esityksen mukaisen maakunnan oikeushenkilön luonteesta.

Mikäli maakuntien todettaisiin olevan perustuslain 119 §:n mukaisia valtionhallinnon viranomaisia, omaisuuden siirto maakunnilta yhtiölle ei loukkaisi asukkaiden itsehallintoa; olematonta itsehallintoa ei voi loukata. Tällöin omaisuusjärjestelyt olisivat yhden oikeushenkilön, valtion, sisäisiä järjestelyjä ja tehtävissä tavallisella lailla. Tässä tapauksessa siirto kunnalta maakunnalle olisi kylläkin asukkaiden itsehallinnon suojan vastainen.

Mikäli maakuntien tulkittaisiin kuuluvan asukkaiden itsehallinnon ja perustuslain 121 §:n piiriin, siirto maakunnilta yhtiölle olisi asukkaiden itsehallinnon suojan vastaista.

Omaisuudensuojan merkitys

Asukkaiden itsehallintoon kuuluvalla omaisuudensuojalla on moniulotteisia vaikutuksia. Tässä tarkastellaan omaisuudensuojan merkitystä kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituskustannuksille.

Merkitysarvio muodostuu seuraavasti. Perustuslakivaliokunnan kysymyksessä 1 esitetyn siirron kohteena olevien omaisuuserien määrä on suuruusluokaltaan 2 miljardia euroa.

¹ Perustuslakivaliokunnan lausunnoista vuosilta 1921–2013 laadittu kooste: Hietalahti, J. 2017. *Oikeushenkilöiden omaisuudensuoja perustuslakivaliokunnan julkisoikeushenkilöihin liittyvissä lausunnoissa 1921-2013*. Kuntien takauskeskuksen selvitys. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

² Käsite ”omaisuus” itsessään on merkityksellinen vain oikeushenkilöiden välisissä suhteissa: kun hyödyke tai hyöty siirtyy oikeushenkilön lailla tunnustetun vallan käytön ja vaihdannan kohteeksi, se muuttuu omaisuudeksi. Esimerkiksi kansallisomaisuus ei ole tässä merkityksessä omaisuutta, koska kansa ei ole oikeushenkilö. Samoin ”julkisen vallan omaisuus” on oikeudellisesti tyhjä käsite, koska ”julkinen valta” ei ole oikeushenkilö.

Niitä koskeva vuotuisten pääomakorvausten suuruus olisi vuositasolla ja nykyisellä keskimääräisillä lainanhoitokuluilla 22 miljoonaa euroa, minkä lisäksi omaisuuden käytöstä korvausvelvollisen tulisi ylläpitää omaisuus. Lukua laskettaessa korvauksen suuruutena käytetään kuntalainojen keskiporkkoa, joka oli vuonna 2016 noin 1,1 %.

Noin 22 miljoonan euron vuotuinen valtion ja kuntien välinen ja siten julkisen sektorin sisäinen nollasummainen järjestely ei ole riittävä syy purkaa tai muuttaa julkisyhteisöjen vakiintunutta omaisuudensuojaa. Asia käy ilmi seuraavassa kokonaistaloudellisessa arvioissa. Arvion taustalla on näkemys, jonka mukaan kuntien riskiluokitus rahoitusalan sääntelyssä muuttuisi nykyisestä nollariskipainosta uuteen 20 % riskipainoon kuntien heikentyneen omaisuudensuojan vuoksi.

Sellaisen pääomakannan määrä, jonka kustannustaso riippuu suoraan tai epäsuorasti kuntien nollariskiluokituksesta, on vuoden 2016 lopussa noin 37 miljardia euroa. Mikäli kuntien riskiluokitus muuttuisi omaisuuden suojan heikkenemisen vuoksi ja muutos olisi suuruudeltaan 20 %, koituisi muutoksesta julkisyhteisöille lisäkustannusta lähes 100 miljoonaa euroa vuodessa pysyvästi. Arvio on alaraja kustannusten nousulle. Asiaa on tarkasteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin.

Omaisuudensuojaa koskeva riskiluokituksen muutos on jäänyt käsittelemättä hallituksen esityksessä HE 15/2017.³ Lainsäädännön arviointineuvosto on huomauttanut asiasta.

1.2 Kunnallisen tuloveroprosentin lailla määrittäminen ja sen perustuslainmukaisuus kunnallisen itsehallinnon kannalta

Kysymys 2.

Miten hallituksen ehdottama kunnallisen tuloveroprosentin määrittäminen lailla suhtautuu perustuslain vaatimukseen kunnallisen itsehallinnon sisällöstä?

Vastaus (2):

Asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluu asukkaiden oikeus kerätä varoja tarpeelliseksi katsomaansa tarkoitusta varten verotus- ja veromenettelylakeja käyttäen. Tuloverotuksesta lailla säättäminen rajoittaa tätä asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluvaa oikeutta.

Kansainvälisessä luottolaitostoiminnan sääntelyssä kunnan verokatto liittyy läheisesti riskipainoon siten, että verokatto nostaa riskipainoa ja siten lisää kuntayhteisöjen rahoituskuluja.

³ Vaikutelmaksi valmistelusta on jäänyt, että valtiovarainministeriön henkilöresurssit ovat edelleen olleet sidotut eurokriisin hoitoon ja HE 15/2017 kaikkia vaikutuksia julkisen sektorin noin 37 miljardin euron pääomahuoltoon ei huomattu vasta kuin siinä vaiheessa, kun esitys oli jo mennyt eduskuntaan.

Perustelut:

Asukkaiden itsehallintoa määrittävän perustuslain 121.3 § mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuudesta ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien verotusoikeuden sisällöstä ja suhteesta asukkaiden itsehallintoon on kirjoitettu niukasti perustuslakia koskevissa hallituksen esitöissä tai valiokuntalausunnoissa. Siksi vastaus tulee johtaa asukkaiden itsehallinnon perusteista käsin.

Perusajatuksena on, että kunnan asukkailla on tosiasiallinen oikeus kerätä keskuudestaan varoja tarpeelliseksi katsomaansa toimintaan.⁴ Verotusoikeuden suojan voi jakaa kahteen osaan: varojen hankinnan **menettelyä** koskevaan osaan ja **kerättyjen varojen suoja** koskevaan osaan. Koska kerättyjen verojen suoja on jo käsitelty edellisessä kohdassa asukkaiden omaisuuden suojan yhteydessä, on tarpeen enää tarkastella varojen hankinnan menettelyä koskevaa osuutta.

Käsitykseni on, että verotusoikeuden **menettelyä** koskevan suojan mukaan lainsäädännöllä tulee luoda veromenettely, jolla asukkaat voivat kerätä keskuudestaan varoja tarpeelliseksi katsomiensa hankkeiden ja toimien toteuttamiseen. Tämä perusoikeusmyönteinen tulkinta korostaa, että julkisen vallan tulee edistää asukkaiden itsehallinnon toteutumista ja luoda sille riittävät hallinnolliset ja taloudelliset järjestelyt. Järjestelyjen laatiminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan, joka luo järjestelyt lakeja laatimalla.

Kuntien verotusoikeus on kirjattu perustuslain kohdassa 121.3 § ja itsehallinnosta kuntaa laajemmilla alueilla kohdassa 121.4 §. Molemmat yhdistäen voidaan tulkita, että **aito ja tosiasiallinen itsehallinto toteutuu merkittävältä osin verotusoikeuteen nojautuen.**⁵ Päinvastoin ei kuitenkaan voida tulkita, että verotusoikeus loisi itsehallinnon.⁶

Ollakseen itsehallinnollinen 121.4 § tarkoittamalla tavalla maakunnalla tulisi perustuslain nojalla olla oikeus verotuslakien mukaiseen menetelmään, jolla asukkaat voivat kerätä keskuudestaan varoja tarpeelliseksi kokemaansa tarkoitukseen käytettäväksi. Päätös siitä missä määrin ja mihin tarkoitukseen tuolla menetelmällä varoja kerättäisiin, olisi maakunnallisen itsehallinnon ydinaluetta.

⁴ Kunnallisen itsehallinnon vahvuus korostuu oikeudessa kerätä itse omia varoja; yliopistollisessa itsehallinnossa kuten myös saamelaiskäräjissä tätä oikeutta ei ole. Suomen Pankilla sen sijaan on, johdonmukaisesti rahapoliittisen autonomisuuden vuoksi. Yliopistollisen itsehallinnon keskeinen puute on se, että sillä ei ole oikeutta omiin varoihin (mahdollisuus kylläkin), vaikka yliopiston tulisi olla tiedonmuodostuksessaan valtiovallasta riippumaton, itsehallinnollinen.

⁵ Mikäli yliopistolliselle itsehallinnolle annettaisiin perustuslaillinen oikeus omiin varoihin, tuo oikeus kohdistuisi nimenomaan menettelyyn eikä niinkään kerättyjen varojen määrään tai suojaan, jotka ovat jo suojatut.

⁶ Mikäli kunnalle annetaan liikaa lakisääteisiä tehtäviä, joka vie kunnalta tosiasiaassa taloudelliset varat ja mahdollisuuden verokertymän kasvattamiseen, kunta tyhjenee tosiasiallisesta itsehallinnosta, vaikka sille jääkin verotusoikeus.

Kuntien verotusoikeuden menetelmän osalta suoja on toteutunut, kun asukkaiden itsehallintoa toteuttava oikeushenkilö, kunta, on voinut kerätä varoja verotuslain ja veromenettelylain mukaisesti.⁷

Menettelyssä kunta päättää kuntaveron määrästä ja valtion veroviranomainen toimittaa päätöstä koskevan verotuksen ja tulouttaa saadut varat kunnalle. Menettely tulisi laajentaa maakuntiin, mikäli niissä on itsehallintoa. Kuten jäljempänä käy ilmi, itsehallinnossa on olennaista yleisen toimivallan suhde verotusoikeuteen.

Asian täsmällisen käsittelyn vuoksi asukkaiden itsehallinnon varojen muodostaminen on syytä jakaa kahteen osaan, ottaen huomioon, että asukkaiden yhteistä toimintaansa varten luoma oikeushenkilö, kunta, on myös lakisääteisesti velvoitettu tuottamaan palveluja.⁸

Yleinen toimivalta on käsite, jolla tarkoitetaan asukkaiden oikeutta vapaasti päättää tarpeelliseksi katsomistaan toiminnoista. Yleinen toimivalta liittyy siten vapaaseen tahdonmuodotukseen. Yleinen toimivalta on tyypillisesti rajoitettu: vaikka kunnalla on yleinen toimivalta, esimerkiksi kaupallinen toiminta kilpailullisilla markkinoilla on hyväksyttävä vain erityisistä syistä.

Eriytyinen toimivalta on käsite, jolla tarkoitetaan asukkaiden itsehallintoa toteuttavan oikeushenkilön oikeutta päättää, miten sille osoitettu tehtävä hoidetaan tehtävänannon puitteissa ja tarkoitukseen osoitetuilla toimeksiantajan varoilla.

Kuntien verotusoikeuden suojaan liittyvät näkökohdat liittyvät läheisimmin kunnan yleiseen toimivaltaan, sillä erityiseen toimivaltaan liittyvä rahoitus on sangen vahvasti suojattu niin sanotulla **rahoitusperiaatteella**: toimeksiantajalla, jolla on lakisääteinen oikeus toimeksiantoon, on samalla myös vastaavan vahvuinen lakisääteinen velvollisuus toimeksiannon mukaiseen rahoitukseen.

⁷ Vakavaraisuusasetuksen mukaisesti kuntien nollariskisyys edellyttää, että kuntien veronkanto-oikeuden ei tule poiketa valtion veronkanto-oikeudesta. Oikeus veronkantomenettelyyn on Suomessa hoidettu jopa esimerkillisesti, koska sekä kuntien että valtion kuten myös seurakuntien, toisin sanoen jokaisen nollariskisen julkisoikeudellisen yhteisötyypin, verovarot kerätään samaa verotuslakia ja veromenettelylakia noudattaen. Tästä nousee ilmeisenä esiin toteamus, jonka mukaan maakunnan verotusoikeus tulisi myös järjestää samaa verotuslakia ja veromenettelylakia käyttäen, jotta sille voitaisiin järjestää kuntia ja valtiota vastaava riskiluokitus.

⁸ Jako ankkuroituu taloustieteen päämies-agentti-teorianmuodostukseen: yleinen toimivalta on päämiehen ja toimeksiantajan ominaisuus, kun taas erityinen toimivalta on agentin tai toimeksisaajan ominaisuus. Ongelma muodostuu, kun tuottajalla on järjestämisvastuista toimeksiantajaa parempi informaatio tehtävän sisällöstä, kuten on laita sosiaali- ja terveyspalveluissa muun muassa kliinisen autonomian vuoksi. Epäsymmetrisen informaation teemaa työnantajan ja työntekijän vuorovaikutuksessa tutkinut Bengt Holmström sai löydöksistään Nobel palkinnon vuonna 2016. Päämies-agentti-tutkimuksen löydökset soveltuvat perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen. Ongelmana on tuottajan tai toimeksisaaneen tosiasiallinen muodostuminen päämieheksi ja tilaajaksi, jolloin toimeksisaaneen erityinen toimivalta muuttuu yleiseksi toimivallaksi ja toimeksiantajan puolestaan erityiseksi velvollisuudeksi kerätä varoja budjetin täydellisyysperiaatetta rikkoen. Päämies-agentti-teorian keskeisen viestin mukaan yleisen ja erityisen toimivallan muodostumista tulisi tarkastella siten kuin se tosiasiasa muodostuu ja järjestellä sitä valtiosäännöllä, kuten perustuslakivaliokunta on nyt tekemässä; kehittyneessä oikeusvaltiossa valtiosäännöllä muotoillaan ja kehitetään jo muodostuneita yhteiskuntakäytäntöjä mutta ei luoda niitä. HE 15/2017 ja HE 47/2017 on tästä poiketen luotu kuin yhteiskuntaa puhtaalle pöydälle piirtäen ja valtiosääntöä sivutoin uudestaan tulkiten.

Ongelmaksi tässä asetelmassa muodostuu se, että rajaveto yleisen ja erityisen toimivallan välillä ei ole selkeää vaan epäselvästi sijoittuva ja ajassa liikkuva. Olennaista ei niinkään ole se, mihin yleinen toimivalta on säännösperusteisesti osoitettu vaan se, mihin yleinen toimivalta tosiasiaassa muodostuu.

Kehittyneessä ja vakiintuneessa oikeusvaltiossa kuten Suomessa valtiosääntöisen yhteiskuntakehityksen tulee jäsentää, selkeyttää ja viedä toteutunut yhteiskuntakehitys perustuslain systematiikan sisälle. Näin Suomessa meneteltiin, kun kuntien verotusoikeus vietiin perustuslakiin: kirjauksella ei luotu uutta vaan vahvistettiin jo perustelluksi koettu yhteiskuntakehitys ja näin luotiin edellytykset uudelle kehitysaskelle. Tuo uusi askel muodostuu, kun asukkaiden itsehallinnon **tosiasiallista** yleistä toimivaltaa harjoittavalle oikeushenkilölle, pakkokuntayhtymille, vahvistetaan oikeus omien varojen keräämistä asukkaattensa piirissä ja sen toiminta kansanvaltaistetaan suorilla vaaleilla valittavilla valtuustoilla.

Valiokunnan esittämässä kysymyksessä 2 olennaista on, rajoittaako kunnallisen tuloveroprosentin määrääminen kunnan oikeutta yleisen toimivallan mukaisiin tehtäviin, koska periaatteessa erityisen toimivallan mukaisten tehtävien rahoitus on turvattu lailla.

Jos kunnallisen tuloveroprosentin määrääminen ei rajoittaisi kunnan toimivaltaa vaan kunnilla säilyisi edelleen mahdollisuus kerätä varoja itselleen muilla veroilla ja veroluonteisilla maksuilla, silloin tuloverotuksesta säättämisessä ei periaatteessa olisi ongelmaa – säädetäänhän kiinteistöverotuksesta myös lailla. Tämä päättelyketju ei kuitenkaan ole uskottava tuloverotuksen keskeisen merkityksen vuoksi: jos sen lailla säättämisellä ei ole merkitystä, miksi siitä lailla säädettäisiin?

Kuntien verotusoikeuden suoja liitetään luottolaitostoiminnan riskiluokitukseen, koska kuntien verotusoikeuden suoja tarkoittaa sitä, että kunnilla on hallussaan riittävät menetelmälliset edellytykset rahoituksensa hoitoon. Verokattoa on sivuttu hallituksen esityksessä mutta sen vaikutusarvio on jäänyt määrällisesti tekemättä: omaisuuden suojan murtaminen ja vero-oikeuden heikentäminen yhdessä siirtäisivät kuntien riskipainon käsitykseni mukaan välille 20–100 %, kustannusvaikutukseltaan noin 100–500 miljoonaa euroa vuodessa. Riskiluokituksesta päättää Euroopan pankkiviranomainen.

Selvää on, että kuntien omaisuuden ja verotusoikeuden suojan heikentäminen ei ole perusteltu alueuudistuksen satunnaisena oheisvaikutuksena.

Yleisen toimivallan ja verotusoikeuden suhdetta käsittelen jäljempänä tarkemmin.

1.3 Perustuslain 124.1 §:n mukaisen itsehallinnon sisältö ja sen merkityksen arviointia maakunnan yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumisen valossa.

Kysymys 3

Perustuslaki tuntee erilaisia itsehallinnon muotoja, jotka poikkeavat toisistaan itsehallinnon elementtien ja luonteen suhteen. Perustuslakivaliokunta pyytää tarkempaa arviotanne perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnon sisällöstä. Erityisesti valiokunta pyytää perusteltua kantaa siihen, mikä merkitys maakuntien ns. yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumiselle on annettava.

Vastaus (3):

PL 121.4 § sisältää kaksi eri itsehallinnon muotoa: toistaiseksi vain kuntayhtyminä toteutuneen asukkaiden itsehallinnon kuntia laajemmilla alueilla ja saamelaiskäräjät.

Kehittynyt asukkaiden itsehallinto edellyttää erillisyyttä valtiosta, kansanvaltaisuutta, yleistä toimialaa sekä talouden itsenäisyyttä ja siihen liittyen oikeutta hankkia omia varoja verotus- ja veromenettelylakeja käyttäen.

Mikäli maakunta perustettaisiin ilman yleistä toimialaa ja verotusoikeutta, maakunnalle ei muodostuisi omaa pääomataloutta eikä valtion rahoittamana erillisyyttä valtiosta.

Näin muodostuva maakunta vastaisi tunnusmerkeiltään 4 momentin saamelaiskäräjiä, joka oikeushenkilönä on tarkoitettu itsehallintoon kulttuurin alalla. Perustuslain syvärakenteen ulkopuoliseksi jäävänä oikeushenkilömuotona maakunnalla ei olisi edellytyksiä vastata menestyksellisesti sille osoitetuista perusoikeudellisesti painavasta järjestämismvastausta.

Järjestämismvastuun painavuus tulisi luomaan maakunnalle **tosiasiallista** yleistä toimivaltaa ja **tosiasiallista** oikeutta valtion varoihin kuten pakkokuntayhtymissä on muodostunut suhteessa kunnan varoihin. Tilannetta korjaava valtiosääntöinen haltuunotto edellyttää, että tosiasiallisiksi muotoutuvat ominaisuudet järjestetään valtiosääntöä kehittämällä muun perustuslain syvärakenteen kanssa yhdenmukaisella tavalla maakuntien ominaisuudeksi.

Tämä edellyttää, että maakunnalle tulee osoittaa yhtäältä yleistä toimivaltaa ja toisaalta oikeus kerätä verotuslakia ja veromenettelylakia käyttäen omia varoja ainakin yleistä toimivaltaa vastaavalla tavalla. Onnistuminen tässä valtiosääntöisessä kehitystyössä ratkaisee uudistuksen menestyksen.

Perustelut:

Perustuslain kohdassa 121.4 § on kaksi eri itsehallintotyyppiä: itsehallinto kuntia laajemmalla alueella, joka on ollut hallitusmuodossa alusta alkaen ja saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät kirjattiin perustuslain mainittuun pykälään (HE 248/1994) ilmeisesti siksi, että se tuli johonkin kohtaan perustuslakia kirjata. Perustuslain syvärakenteen eheyden näkökulmasta saamelaiskäräjiä varten olisi tullut laatia oma pykälänsä, koska sen itsehallinto on suppeaa rajoittuen kulttuurin toimialaan, kun taas asukkaiden itsehallinto on laajaa.

On ilmeistä, että perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö ei tarkoita niinkään saamelaiskäräjiä, vaikka HE 15/2017 mukainen maakunta muistuttaakin saamelaiskäräjiä kaikkein läheisimmin: valtion rahoitus, suorat vaalit, ei verotusoikeutta, ei omaa tasetta tai pääomataloutta eikä yleistä toimivaltaa (muutoin kuin saamelaiskulttuurin alalla). Ominaisuudet toistuvat sellaisenaan HE 15/2017 -tyyppimerkintää kantavissa maakunnissa.

Saamelaiskäräjien asemesta valiokunnan arvioinnin pääpaino kohdistunee 4 momentissa olevaan itsehallintoon kuntien laajemmilla alueilla. Momentti ilman saamelaiskäräjiä on yhtä vanha kuin perustuslakikin. Momentin olennainen sisältö käy ilmi itsenäisyyden alun asiakirjoista ja erityisesti Ståhlbergin komitean seuraavasta toteamuksesta vuodelta 1930:⁹

⁹ Itsehallintoa on käsitelty laajasti osoitteessa <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>.

”Aikaisemmille Suomen ehdotuksille on siis yleistä, että ylempään valtuuston asettaminen jollakin tavalla liittyy alkeiskuntiin, ja tälle pohjalle näyttääkin itsehallinnon laajentamista koskeva lainsäädäntö olevan rakennettava.”

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930 (1): 10

Itsenäisyyden ajan alkuvuosien kirjallisuuden perusteella on ilmeistä, että 4 momentilla tarkoitettiin samaa **asukkaiden itsehallintoa**, joka jo tuolloin ilmeni kuntamuotoisessa oikeushenkilössä.¹⁰

Ståhlbergin tuolloin esittämää maakunnallista itsehallintoa ei kuitenkaan hyväksytty vaan kehittämisen lähtökohdaksi valittiin kuntainliittymä.¹¹ Näiden kahden välillä oli merkittävä ero. Tuolloisen kuntainliittymän toimivalta oli erityistä, kun taas Ståhlbergin esittämässä maakunnassa toimivalta olisi ollut yleistä ja kunnan toimivaltaan nähden ensisijaista:

”3 § Maakuntavaltuuston laillisen toimivallan rajoissa tekemä päätös käy maakuntaan kuuluvan kunnan päätöksen edellä, mutta erikoisesti kunnille kuuluviin tehtäviin älköön maakuntavaltuusto ryhtykö.”

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930 (1), maakuntalaki

Ståhlbergin esittämässä maakunnassa rahoitus olisi järjestetty kuten kuntayhtymissä nyt kuntaverotuksen kautta.¹²

Vaikka tuolloin Ståhlbergin esittämää maakuntamallia ei hyväksytty, pakkokuntayhtymissä toteutuivat ajan oloon lähes kaikki Ståhlbergin maakuntaitsehallinnon ominaisuudet, mutta kussakin omalla tavalla oikeusvaltion yhtenäisyysperiaatetta rikkoen. Samalla kuntayhtymiin kasvoi sisään vaikeasti tunnistettava leveiden ja kapeiden hartioden ongelma, joka on muodostunut perusteluksi koko soteuudistukselle ja on noussut uudestaan esiin valinnanvapausmallissa HE 47/2017 kapitaatiomaksuihin liittyen.

Pakkokuntayhtymissä leveiden ja kapeiden hartioden ongelma on valtiosääntöinen, sillä niissä kunnat käyttävät paitsi omia varojaan myös toistensa varoja vyöryttäessään

¹⁰ Joskus Ståhlbergin niukka kirjoitustapa oheni liian niukaksi. Pidän ilmeisenä, että hallitusmuodon lauseen ”Itsehallinnosta kuntia laajemmalla alueella säädetään lailla” tosiasiallinen sisältö olisi vastannut lausetta ”**Kunnallisesta** itsehallinnosta kuntia laajemmalla alueella säädetään lailla”. Käsitukseksi on muodostunut, että asian ilmeisyyden vuoksi sana ”kunnallinen” jäi pois vuonna 1919, josta sittemmin oikeusoppineet tulkitsivat hallitusmuodon tarkoittavan, että 4 momentin mukaan voidaan säätää **mistä tahansa** itsehallinnosta. Näkemys antoi aasinsillan sijoittaa saamelaiskäräjät 4 momentin yhteyteen vuonna 1994.

Käsitykseni mukaan 4 momentin alkuperäinen viittaus kunnalliseen itsehallintoon on jäänyt osin siksi huomaamatta, koska akateemiselta yhteisöltä hukkui tieto itsenäisyyden ajan kirjallisuudesta; muun muassa Ståhlbergin komitean mietintöä ei juuri esiinny alan keskeisten oppikirjojen lähdeluetteloissa. Tietoperustan yhtenäistämiseksi alkuperäisiä asiakirjoja on laajasti julkaistu Kuntien takauskeskuksen sivuilla osoitteessa <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>.

¹¹ Ståhlberg oli kolmannen lainvalmistelukunnan lainvalmistelija. Toinen ja kolmas lainvalmistelukunta tekivät lähes samaan aikaan kaksi kilpailevaa esitystä kuntien yhteistoiminnasta: Uggle-Malinen kuntainliitosta ja Ståhlberg-Möller maakuntien itsehallinnosta. Mallien välisessä valinta-asetelmassa Ståhlbergin edistämään maakuntien itsehallintomallin menestymiseen saattoi vaikuttaa se, että hänet muilutettiin Joensuuhun 1930 elokuussa.

¹² Valtion ja kunnan verotus yhtenäistettiin Suomessa vuonna 1960, johon asti ne olivat olleet erillisiä. Kuntien toimintaan nojaava maakunta oli luontevaa rahoittaa kunnan verotuksen kautta. Nykyisin Suomessa samaa verotusjärjestelmää käyttävät valtio, kunnat ja seurakunnat.

hyvinvointivaltion saatavuuteen liittyviä kustannuksia niille kunnille, jotka vähiten niitä pystyvät väistämään.

Käsitykseni on, että edellä todettu leveiden ja kapeiden hartioiden ongelma on perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan toteamista painavista perusteista painavin, sillä se on **valtiosääntöinen** ja siten perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluva.

”Perustuslakivaliokunta lähti launnossaan siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi.”

HE 75/2014 vp

Ratkaisevan tärkeää on havaita, että pakkokuntayhtymien nyt jo yli 70 vuoden taipaleen aikana niihin on muodostunut tosiasiallista yleistä toimialaa. Tuo yleinen toimiala samoin kuin palvelujen saatavuutta koskeva rahoitus tulee jakaa maakunnan asukkaiden kesken yhdenvertaisesti maksettavaksi verotus- ja veromenettelylakia noudattaen.

2. Lausunnon erityisperustelut

2.1 Kunnan asukkaan perusoikeudet

Lausunto perustuu menetelmälliseen näkemykseen, jonka mukaan **asukkaiden itsehallintoa ja sosiaalisten** perusoikeuksien etenemistä tulee arvioida tasapainoisesti punniten: kunnan asukas on perustuslain tarkoittama ”jokainen” ja ”ihminen” kaikilta perusoikeuksiltaan. Punninnan tasapaino edellyttää, että myös asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluvat, verotus- sekä omistusoikeuksiin liittyvät näkökohdat huomioidaan asianmukaisella painavuudella jo itsensä vuoksi mutta myös siksi, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä pääomataloutta voitaisiin harjoittaa tehokkaasti perusoikeuksien toteutumisesta vastuussa olevien julkisyhteisöjen ja viime kädessä asukkaiden hyväksi.

Perusoikeuksien keskinäinen punninta kuuluu viime kädessä poliittisille päättäjille. Asiantuntijan tehtävänä on osaltaan luoda punnintaan menetelmällisiä edellytyksiä.

2.2 Maakuntien rahoitus ja kiinteistöt maakunta- ja valinnanvapausmallissa

Maakunnille osoitetaan järjestämisvastuu perusoikeuksien ytimeen kuuluvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tehtävän menestyksellinen hoito edellyttää, että maakunnille osoitetaan järjestämisvastuuta vastaava *oikeus* tehtävän hoidon edellyttämään rahoitukseen.¹³

¹³ Perustuslain 121 §:n 4 momentissa olevan saamelaiskäräjien rahoitus on turvattu saamelaiskäräjiä koskevassa laissa seuraavasti: ”Valtion talousarviossa on varattava määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin.” (Laki saamelaiskäräjistä 1995/974, luku 2. Valtion taloudellinen vastuu)

Maakuntien rahoituslain 3. pykälän mukainen maakuntien **mahdollisuus** tarvetekijöiden mukaiseen rahoitukseen on ristiriidassa edellisessä kappaleessa todetun maakuntaa velvoittavan järjestämistä vastuun kanssa.

Nykytilanteessa pakkokuntayhtymillä on oikeus tehtävänsä mukaiseen rahoitukseen. Tämä käy ilmi pakkokuntayhtymien talousarviomenettelyistä. Kuntayhtymävaltuuston talousarviopäätöksestä muodostuu aukoton saantoketju verolakien luomaan kunnalliseen veropohjaan, johon liittyvä verotusoikeus on perustuslakitasoisella säädöksellä suojattu (PL 121 § 3 momentti).

Esitetyn maakuntavaluuston talousarviopäätöksestä ei vastaavaa saantoketjua muodostu perustuslakitasoisella säädöksellä suojattuun veropohjaan. Kuitenkin maakunnan velvoitteet ovat pakkokuntayhtymien tapaan perustuslakitasoiset. Siksi esitetty sosiaali- ja terveystoimen siirto maakunnille **ilman verotusoikeutta** on rahoituksen osalta rakenteellinen heikennys perusoikeuksien toteutumisen suojassa.

Korjaavana toimenpiteenä olisi muuttaa maakuntien rahoituslakia siten, että maakuntien oikeus tehtävänsä mukaiseen rahoitukseen on vähintään samanasteinen pakkokuntayhtymien kanssa. Korjaava menettely käsitellään jäljempänä kuntayhtymien kiinteistötoimen ja niin sanotun kapitaatiomaksun ja leveiden hartioiden yhteydessä.

Hallituksen esityksessä käsitellään varsin ohuesti harvaan asutun maan asukkaiden itsehallinnon keskeistä sisältöä, joka koskee palvelujen paikkakunta-kohtaista muodostumista ja asukkaiden etäisyyttä palveluun. Olennaista asukkaille ei ole vain se, **mitä ja miten paljon** tuotetaan, vaan olennaista tulisi olla myös **missä** tuotetaan.

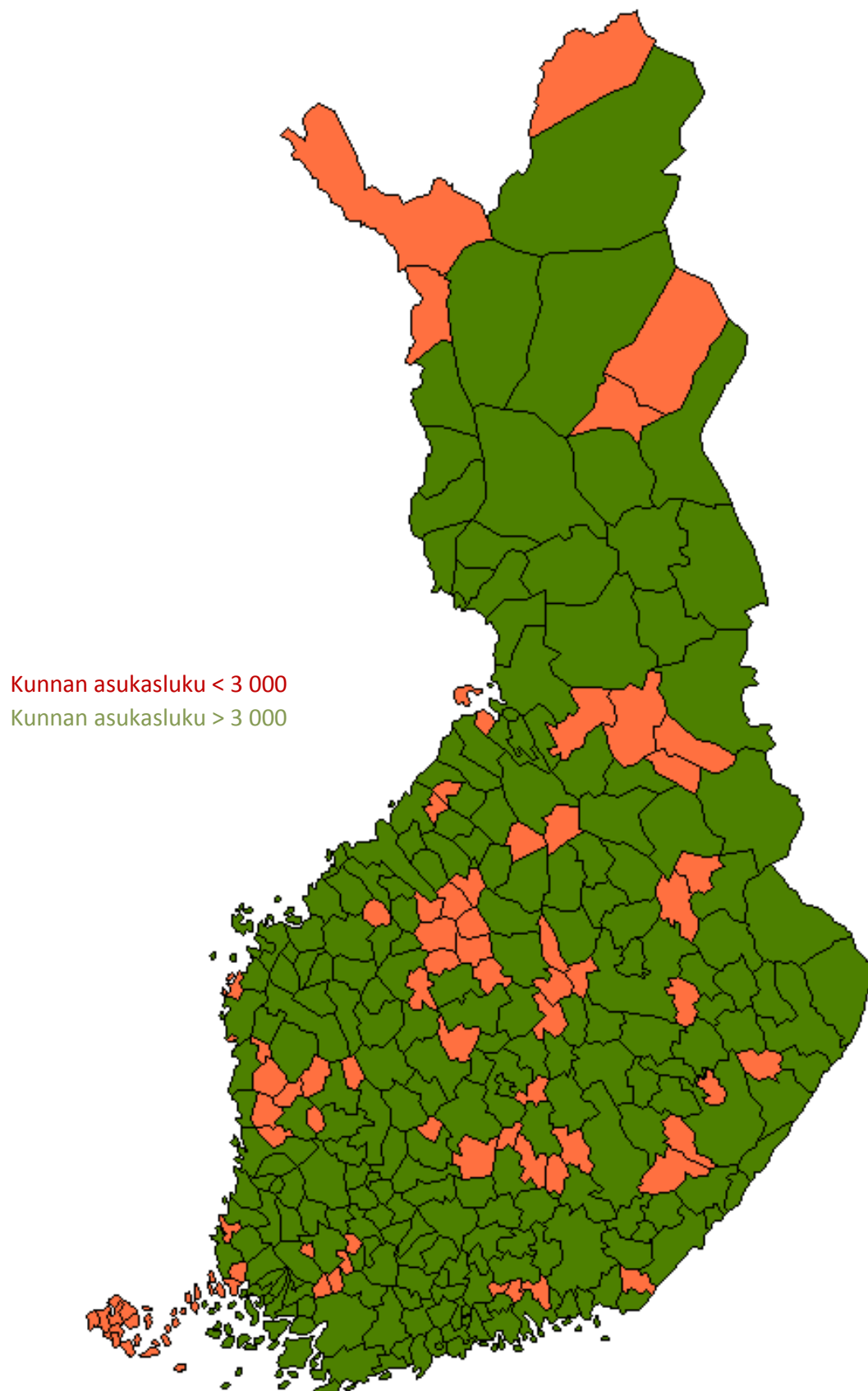
Perustuslakivaliokunta on toiminnallaan painottanut yhteiskuntakehityksessä kulloinkin painavia ja tasapainottavia näkökantoja. Nykyisessä kansainvälistymistä korostavassa tai korostaneessa ilmapiirissä tulisi painottaa, että asukkaiden itsehallinto on aluesidonnaista ja että tuo aluesidonnaisuus korostuu harvaan asutussa maassa.

Maakuntamalli ottaa omaisuuden kunnilta ja keskittää sen valtakunnalliselle palveluyhtiölle, jolloin asukkaiden itsehallintoon keskeisesti kuuluvat, palvelujen tarjoamisen aluekohtaista sijaintia koskevat päätökset siirtyisivät etäälle asukkaista ja asukkaiden itsehallinnosta. Perusoikeuksien punninnassa on otettava myös huomioon, että palvelujen etäännyessä asukkaiden matka- ja siihen liittyvät ajankäytön kustannukset voivat nousta asukkaille huomattavasti aiheuttaen uusia ongelmia kansalaisten yhdenvertaisuuden suhteen.

Valinnanvapausmalli puolestaan palauttaa palvelujen tarjoamisen sijaintia koskevaa päätösvaltaa olennaisesti asukkaille: kun asukas valitsee sote-keskuksensa, hän samalla ottaa kantaa, missä tuo valittava keskus sijaitsee, jolloin tuottajien välinen kilpailu tuo keskuksia asukkaiden lähelle. Rajana on riittävän asiakaspohjan muodostuminen, joka edellyttäisi tämän hetken käsityksen mukaan 3 000 asiakkaan kokonaisuutta (Kuva 1.)

Valinnanvapausmallin myötä muodostuisi tilanne, jossa palvelukiinteistön muodostaa ja ylläpitää joko palvelujen tuottaja tai vaihtoehtoisesti asukkaat itse rakentamalla kiinteistön ja luovuttamalla sen parhaaksi katsomalleen toimijalle; asukkaiden menettely on vakiintunut osa kuntatoimintaa Suomessa.

Kuva 1. Sote-yksikköjen muodostuminen valinnanvapausmallissa. Arviointiperuste 3 000 asukasta/kunta.



Lähde: Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat
Kunnat 2017, taajamien väestötiedot 2015

Tässä asetelmassa valtakunnallisella palveluyhtiöllä ei olisi olennaista merkitystä valinnanvapauteen liittyvissä toiminnoissa muuta kuin sellaisilla alueilla, joissa sote-keskuksia ei muodostuisi markkinatarjontaan perustuen (Kuvan 1. kartan punaiset alueet). Noilla alueilla maakunnan tulisi järjestää sote-palveluiden tuottaminen kiinteistötoimi mukaan lukien. Tässäkin asetelmassa maakunnalle olisi tarjolla luontevampia vaihtoehtoja kiinteistöpalvelujen tuottajaksi kuin valtakunnallinen palveluyhtiö.

Koska valinnanvapausmallissa asukkailla olisi ratkaiseva merkitys myös palvelujen sijaintia koskevassa päätöksessä, olisi luontevaa, että valinnanvapautoimintojen piiriin kuuluva kiinteistöomaisuus jäisi edelleen kunnille, jotka vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti luovuttaisivat sitä tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin halukkaille tuottajille.

Muodostuisi menettely, jossa maakunnat yhdessä sote-toimijoiden kanssa toteuttaisivat sote-palvelujen sisällön ja ottaisivat kantaa niiden laajuuteen lain asettamissa rajoissa. Kunnat puolestaan olennaiselta osalta päättäisivät missä sote-palveluja tarjottaisiin. Menettelyssä kiinteistöriskin kantaminen kohdistuisi taloustieteellisesti oikeaoppisesti kuntakohtaisesti asukkaille, jotka omilla valintapäätöksillään voisivat turvata kiinteistöjänsä käyttöasteen ja siten hallita kiinteistöriskiä.

Menettelyn myötä asukkaiden itsehallinnolle muodostuisi esityksessä HE 15/2017 annettua olennaisesti suurempi merkitys ja samalla myös vältettäisiin ongelmalliset voimaanpanolain mukaiset omaisuusjärjestelyt kuntien suoraan omistamien kiinteistöjen osalta.

Kuntayhtymien ja kuntayhtiöiden omaisuus muodostaa erikseen käsiteltävän kokonaisuuden.

2.3 Vaihtoehtoisista maakunnan rahoituksen- ja kiinteistöjen omistumalleista

Yhteisömuotoisen omaisuuden siirtoihin on tarjolla lukuisia vaihtoehtoisia menettelyjä, joilla vältetään vaurioita aiheuttavat pakkotoimet.¹⁴ Eräs vaihtoehto olisi jättää kiinteistöomaisuus ennalleen sairaanhoitopiireissä ja muissa kuntayhteisöissä, jolloin niistä muodostuisi asukkaiden itsehallinnon piirissä toimivia kiinteistökuntayhtymiä ja -yhteisöjä, jotka olennaisesti päättäisivät tarjottavien palvelujen alueellisesta sijainnista.¹⁵ Menettely olisi kiinteistötoimen alueriskin kohdentamisen kannalta perusteltua. Lisäksi se antaisi merkittävästi sisältöä muutoin hallituksen esityksessä ohueksi jäävälle asukkaiden itsehallinnolle.

Kuntayhtymien omaisuusjärjestelyt liittyvät olennaisesti kuntayhtymien rahoitukseen ja nyt käsiteltävän alue- ja sote-uudistuksen nykyisiä toiminnan ongelmia korjaavaan sisältöön. Tuo vaikeasti tunnistettava, keskeinen korjaava sisältö liittyy perustuslakivaliokunnan aiempiin linjauksiin (mm. PeVL 75/2014 vp), joiden mukaan on olemassa painavia perusteluja tehtävien siirrolle kuntia suuremmille kokonaisuuksille ja eri tehtäväkokonaisuuksien paremmalle yhteensovittamiselle.

¹⁴ Kuntayhtymän valtuustot voivat päättää alentaa peruspääomaa, jolloin siirtyvän omaisuuden vähetessä kysymyksenasettelu raukeaisi. Tarkastelu on kuitenkin tarpeen maakuntien rahoituksen näkökulmasta.

¹⁵ Menettelystä on kirjoitettu erillinen muistio: Manninen, H. ja Niemeläinen, H. 2017.

Sote/maakuntauudistuksen valinnanvapauslakiehdotuksen arviointia. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

Vaikka tarve uudistukselle on tunnustettu, ongelman ydin vaikuttaa jääneen osin hahmottumatta. Ongelma vaikuttaa nyt nousseen esiin niin sanotussa kapitaatiomaksua koskevassa keskustelussa. Keskustelua on käyty ottamatta huomioon, että kapitaatiomaksua koskeva ongelma on ollut piilevästi mukana jo kuntayhtymissä, ja nyt tuo ongelma näyttäisi olevan siirtymässä ilman ratkaisua maakuntien hajanaisesti ratkaistavaksi.

Ongelman ytimessä vaikuttaisi olevan jako kahteen eri kustannustyyppiin:

(A) kustannus siitä, että palvelu on saatavilla; ja

(B) kustannus siitä, että palvelua käytetään.

Ongelmana nykyisissä pakkokuntayhtymissä on palvelujen saatavuutta koskevien kustannusten kohdentaminen palvelujen käytön mukaan. Menettelyssä sellaiset kunnat, jotka ovat jostakin syystä pakotetut käyttämään keskimääräistä enemmän pakkokuntayhtymän palveluja, maksavat myös keskimääräistä enemmän siitä, että palvelut ovat ylipäättään tarjolla.

Menettelyssä kunnille on muodostunut kannustin välttää kuntayhtymän palveluja.¹⁶ Palvelujen käytön välttäminen on johtanut palveluketjujen yhtenäisyyden katkeamiseen. Ongelma on päässyt muodostumaan, kun pakkokuntayhtymien toimintaa ei ole kustannusten jaon osalta käsitelty ja yhdenmukaistettu Suomessa.

Asia ratkaisuisissa esiintyy kaksi eri ääripäätä. Vuosien 1943–1956 välillä keskussairaaloiminnan molemmat kustannustyyppit (A) ja (B) jaettiin kuntien hoitopaikkakohtaisesti tasan käytöstä riippumatta.

Vuosien 1965–2017 välillä molemmat kustannustyyppit on jaettu pakkokuntayhtymissä tasan painottaen näkemystä, jonka mukaan kustannukset olisivat yksinomaan palvelujen käyttöön liittyviä. Näiden ääripäiden välissä vuosina 1956–1965 oli voimassa seuraava menettely:

13 §

”--Jäsenkuntien velvollisuus antaa varoja kuntainliiton toimintaa varten on perussäännössä siten määriteltävä, että pääomataloutta varten jäsenkunnilta kannettava summa jaetaan niiden maksettavaksi kunkin kunnan omistamien hoitopaikkojen luvun suhteessa sekä käyttötaloutta varten kannettava summa kunkin kunnan potilaiden keskussairaalassa vuosittain käyttämien hoitopäivien luvun suhteessa.”

HE 45/1954

Edellä kuvattu menettely otettiin käyttöön, kun valtion omistamat sairaalat siirrettiin tuolloisten kuntainliittojen omistukseen ja lailla säädettiin kuntien velvollisuudesta niiden rahoitukseen. Menettelystä luovuttiin samassa yhteydessä, kun luovuttiin pakollisesta hoitopaikkakohtaisesta kustannusten jaosta vuonna 1965 (HE 73/1965, s. 4).

¹⁶ Muodostuva kannustinvaikutus hahmottuu arkikokemuksen kautta tilanteessa, jossa tavallisen asunto-osakeyhtiön yhtiövästikkeen perusteeksi otettaisiin kussakin asunnossa vietettyjen henkilövuorokausien lukumäärä. Näin määräytyvä yhtiövästike johtaisi asuntojen käytön välttämiseen ja kustannukset kasaantuisivat osakkaille, jotka olisivat asuntojensa käyttöön sidottuja. Asuntojen käytön välttämiseen johtavan kannustinvaikutuksen vuoksi yhtiövästike on suurelta osin käytöstä riippumaton. Käytöstä riippuvia ovat tyypillisesti asuntokohtaiset vesi- ja sähkömaksut.

Vaikka hoitopaikkakohtaisesta toiminnan järjestämisestä oli perusteltua luopua, vapautui samassa yhteydessä myös hyvin toiminut kustannusten jakojärjestelmä kuin oheisvahinkona, ja kustannusten jakaminen päättyi kuntien vapaasti sovittavaksi.

Siirron yhteydessä vaikuttaa toteutuneen Ståhlbergin ennustus vuodelta 1930:

”Jos nykyistä ylemmän itsehallinnon puutetta vielä kauan jatkuu, saattaa kuntain vapaa yhteistoiminta tulla pahasti vaikeuttamaankin tuon itsehallinnon tarkoituksenmukaista toimeenpanoa, sittenkuin se kerran kuitenkin käy välttämättömäksi.”

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930 (1)

Olemme nyt tuossa Ståhlbergin ennustamassa tilanteessa. Kuntien vapaa yhteistoiminta, olkoonkin pakkokuntayhtymien ulkokuoressa, on vuoden 1965 lainsäädännön muutoksesta alkaen johtanut lukuisiin ongelmiin, jotka olisivat olennaisesti vähentyneet ja poistuneet, mikäli kuntayhtymien toiminnan sisältöä olisi yhtenäistetty käsittelemällä sen keskeisiä taloutta koskevia osuuksia valtiosäännön toteutumisen näkökulmasta perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa.

Muodostuneen pitkäkestoisen ongelman ratkaisu tulisi tehdä maakuntaudistuksen yhteydessä. Ratkaisun peruslinjaukset ovat tarjolla HE 45/1954 mukaisessa menettelyssä. Riittää, että menettelystä poistetaan historian patina ja menettely päivitetään maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettavaksi, jolloin vuoden 1954 ratkaisu saisi seuraavan päivitetyn version.

- (A) kustannus siitä, että palvelu on saatavilla, tulee jakaa maakunnan asukkaille; ja
- (B) kustannus siitä, että palvelua käytetään, tulee jakaa kunnan asukkaille, tai valtiolle.

Kohdan (A) mukainen kustannus voidaan jakaa maakunnan asukkaille, kun maakunnalla on verotusoikeus tai oikeus omiin varoihin kunnallisesta veropohjasta. Tällöin maakuntaverolla kannettava kustannuksen suuruus määräytyisi sen mukaan, miten suuri osa maakunnan järjestämisvastuulla olevasta toiminnasta katsottaisiin kuuluvan palvelujen saatavuutta koskevaan osiaan. Suuruusarviosta antaa viitteen Ruotsin maakäräjien keskimääräinen osuus kuntaverotuksen veropohjasta, joka oli vuonna 2014 noin 2/3 osaa peruskunnille ja 1/3 maakäräjille.

Mikäli maakunnat Suomessa haluttan järjestää HE 15/2017 mukaan valtion rahoitukseen nojautuen, olisi perustelua alkuvaiheessa erottaa tuosta valtion rahoituksesta se osuus maakuntien verotuksellaan kustannettavaksi, joka koskee maakuntien kiinteistötoimintaa.

Tätä vastaavat lakimuutokset voisivat olla seuraavat:

Maakuntien rahoituslaki – nykyinen esitys:

Valtion rahoituksen periaatteet

3 § Valtion rahoitus maakunnille

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. [-]

Maakuntien rahoituslain muutosesitys (muutokset kursivoituna):

Maakuntien rahoituksen periaatteet

3 § Maakuntien rahoitus

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien *tarvetekijöiden* ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. [-]

Maakunnilla on oikeus järjestämistä vastuun edellyttämän kiinteistötoimen ja muutoin 1 momentin rahoitusta täydentävään välttämättömään rahoitukseen maakunnan alueen kunnallisen veropohjan piirissä lailla erikseen säädettävällä tavalla.

Voimaanpanolain muutosesitys:

Tässä lausunnossa esitetyssä mallissa ei kuntien omaisuuteen kohdistuisi pakkotoimenpiteitä, koska valtakunnalliselle palvelukeskukselle ei olisi tarvetta eikä maakunta viranomaistoimijana tarvitse välttämättä omaa pääomaa.¹⁷ Tämän vuoksi tämän muistion yhteydessä esiin nostetut voimaanpanolain pykälät 18, 20, 21 ja 32 tulisi tarpeettomina poistaa muiden palvelukeskusta koskevien lakien tapaan, koska maakuntien kiinteistötoimi muodostuisi asukkaiden samaa itsehallintoa edustavien maakuntien ja kuntien sopimusvapauden piirissä toteutettavaksi.

3. Julkisyhteisöjen omaisuudensuojan perustuslaillinen tulkintalinja

3.1 Julkisyhteisöjen keskinäinen omaisuudensuoja

Hallituksen esitys 15/2017 on laadittu olettaen (tämä vaikutelma lukijalle muodostuu), että julkisyhteisöiden omaisuutta voitaisiin siirrellä tavallisella lailla ajatellen, että julkisyhteisöt muodostavat yhden oikeushenkilön, jonka toimijat kuten kunnat eivät olisi erillisiä oikeushenkilöitä. Koska HE 15/2017 on ristiriidassa pääoma- ja rahamarkkinoiden piirissä vallitsevalle käsitykselle kuntien omaisuuden ja verotusoikeuden luonteesta.¹⁸

Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan yhteisöjen omaisuudensuoja on välillistä ja perustuu yhteisön jäsenenä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojaan.¹⁹

Yhteisöjen keskinäisen omaisuudensuojan käsittelyyn riittänee toistaa oikeusministeriön julkaiseman Lainkirjoittajan oppaan (2013) toteamus perustuslakivaliokunnan kannanotoista:²⁰

¹⁷ Mallin taustalla on emeritusprofessori Teuvo Pohjolaisten Kuntien takauskeskukselle toimittama muistio *Kuntia suurempien itsehallintoalueiden oikeudellisesta muodosta*, 21.3.2016. Saatavilla:

http://www.kuntientakauskeskus.fi/files/Maakuntien%20perustaminen_valmistelumateriaali.pdf

¹⁸ Hietalahti, J. 2017. *Oikeushenkilöiden omaisuudensuoja perustuslakivaliokunnan julkisoikeushenkilöihin liittyvissä lausunnoissa 1921–2013*. Kuntien takauskeskuksen selvitys 2017. Saatavilla:

<http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

¹⁹ Hidén (1971: 107) esittää tästä näkemyksestä poikkeavan kannan: ”Kuntien jäsenyys on pakollista. Jäsenyyteen liittyvät edut eivät voi olla vaihdannan kohteina, niitä ei voida luovuttaa tai periä, niitten laadusta ja niitä vastaavista velvoitteista päättävät viranomaiset.”

”Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisimpiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan kanssa.”

Edellä lainatussa kannanotossa ei tehdä eroa yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten yhteisöjen välillä. Kannanottoa soveltaen on pääteltävissä, että kunnan ja valtion välisissä omaisuudensuojan kollisiotilanteissa suoja olisi suhteellisesti vahva asukkaita lähellä olevilla kunnilla ja heikompi valtiolla, jonka omaisuuden etäisyys kansalaisistaan on suurempi.

Hallituksen esityksen mukainen menettely, jossa tavallisella lailla luotavalla maakunnalle annettaisiin oikeus siirtää kunnan omaisuutta maakunnalle ja samalla myös velvollisuus siirtää sitä edelleen yksityisoikeudelliselle osakeyhtiölle, jossa valtion määräysvalta olisi suuri, merkitsisi paitsi jyrkkää vakiintuneen tulkintalinjan muutosta, se olisi myös ilmeisen ristiriitainen edellä todetun julkisyhteisöjen keskinäisen omaisuudensuojan kanssa.²¹

Ylipäätään HE 15/2017 mukainen siirto ja ketjuttaminen kunnilta maakunnan kautta yhtiölle herättää kysymyksen järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Kun siirto voitaisiin tehdä suoraan kunnilta yhtiölle, miksi välisiirto maakunnalle katsotaan tarpeelliseksi?

3.2 Julkisyhteisön omaisuudensuojan suhde jäsenistöön

Toinen näkökanta julkisyhteisöjen omaisuudensuojaan avautuu suhteessa yhteisön jäsenten perusoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista vuodelta 1921 alkaen käy ilmi, että julkisyhteisöllä on ollut omaisuudensuoja tapauksissa, jossa omaisuuteen puuttuminen loukkaisi yhteisön jäsenten oikeuksia. Kollisiotilanteessa suhteessa kolmansiin julkisyhteisö puolustaa jäsenistönsä oikeuksia. Puolustuksen suunta ei kuitenkaan ole yksipuoleinen, sillä puolustettavia oikeuksia kuten jäseniäkin on kuitenkin oltava aitona olemassa, jotta yhteisö voisi johtaa niistä suojaan itselleen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista käy ilmi, että julkisyhteisön omaisuudensuoja lakkaa, kun julkisyhteisössä ei ole enää jäseniä tai kun julkisyhteisö menettää merkityksensä ja toimintakykynsä suhteessa jäseniinsä. Suoja lakkaa myös, kun julkisyhteisö lakkaa tosiasiallisesti olemasta tai kun viimeaikaisena kriisikuntiin liittyvänä kehityksenä kunta julkisyhteisönä ei enää suoriudu asukkaidensa perusoikeuksien turvaamisesta tyydyttävällä tavalla.

²⁰ Saatavilla: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf

²¹ Kuntien takauskeskuksen tilaamassa erillisessä selvityksessä käy ilmi, että kuntien ja valtion väliset omaisuuden siirrot ovat itsenäisen Suomen historian ajan olleet erillisiä lahjoituspäätöksiä ja muita vähäisiä poikkeamia lukuun ottamatta korvauksiin perustuvia: Immonen, V. 2016. *Omaisuudensuoja asukkaiden itsehallinnossa*. Helsingin yliopisto, opinnäytetyö 2016. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

Näissäkään omaisuudensuojan hiipumistapauksissa julkisyhteisön omaisuus ei ole siirtynyt esimerkiksi valtiolle, vaan sen on edelleen säilynyt jäseniin kiinnittyneenä.²²

Vakiintuneen tulkintalinjan näkökulmasta omaisuuden luovutus ja vuokraaminen korvauksettomana pakkotoimena olisi edellä hahmotellun tulkintalinjan vastainen sellaisilta kunnilta, jotka ovat asukkaidensa suhteen toimintakykyisiä ja kykenevät suoriutumaan kuntaa velvoittavista asukkaiden perusoikeuksien turvaamistehtävistä.

Toimintakykynsä menettäneiden kuntien omaisuudensuoja sen sijaan on ohentunut. Ohentuma ei luo kuitenkaan omistusoikeutta kolmansille tahoille, kuten valtiolle, kunnan jäljelle jäävään omaisuuteen, vaan tuo omaisuus tulisi järjestellä tavalla, joka edelleen säilyttää asukkaiden oikeuden omaisuuteensa. Menettely toteutuu vakiintuneesti muun muassa kuntaliitoksissa.

Vakiintunut tulkintalinja tiivistyy, ja se on siksi syytä esittää suorana lainauksena perustuslakivaliokunnan lausunnosta, joka koskee kriisikuntien pakkoliitoksia:

”Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin perusteella päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä tällaista kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.”

PeVL 20/2013 vp

Tässäkin pakkoliitostilanteessa kunnan omaisuus seuraa asukkaita, vaikka kunta oikeushenkilönä lakkaa menetettyään merkityksensä lakisääteisten palvelujen turvaajana.

²² Perusoikeuksien suojan käsittelyssä vaikuttaisi olevan kaksi eri ajallisesti kerrostunutta tulkintaperinnettä. Jos perusoikeus ei ole erikseen suojattu tai suoja ei havaita olevan, valtion toiminta ei loukkaa perusoikeuksia. Kanta vaikuttaisi olevan mukana seuraavassa Hidénin toteamuksessa:

”Oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen on perusoikeussäännöksen vastaista, jos ja vain jos siitä aiheutuu luonnollisen henkilön taloudellisen edun konkreettista ja riittävää merkittävää kaventumista.”

Tämä vanhan perustuslain aikana muodostunut Hidénin kanta soveltuu huonosti pääomamarkkinoiden toimintaan, jonka edellytyksenä on omistusoikeuksien tarkka määrittely.

Perustuslain nuoremman tulkintaperinteen myötä Hidénin kannan myötä muodostuva ongelma korjautuu, sillä myös valtion toimet tulee perustella perusoikeuksien toteutumisesta käsin perusoikeuksien punnintatilanteessa kuten myös oikeushenkilöiden omaisuuden suojan kollisiotilanteessa.

Tämä käy ilmi seuraavassa Länsinevan kommentissa: *”Hidénin kanta ei ole nähdäkseni täysin ongelmaton. Siihen nimittäin näyttäisi sisältyvän se lähtökohta-ajatus, että perustuslain näkökulmasta on irrelevanttia, millaista oikeussuojaa oikeushenkilöille lainsäädännöllä annetaan vai annetaanko sitä ylipäätään tilanteissa, joissa oikeushenkilöiden yksilöliitännäjä ei voida riittävän selkeästi todentaa. Samoin tästä näkemyksestä seuraa, ettei perusoikeusjärjestelmä suunnasta olisi saatavissa tulkinta-apua sellaisessa käytännön tilanteissa, joissa esimerkiksi tuomioistuimet joutuvat soveltamaan tavallisten lakien mahdollisesti avoimia säännöksiä oikeushenkilöiden kohdalla.”*

Länsineva ratkaisee itse havaitsemansa tulkinta-aukon seuraavasti: *”Jotta jokin yksilöliitännältään etäinen perusoikeuspositio voitaisiin asettaa yksilöliitännältään vahvan perusoikeuspositio edelle, pitää ensin mainitun tueksi voida esittää joitakin muita painavia perusteita.”* (Länsineva 2002: 111–112).

Asukkaiden omaisuudensuojan voi tiivistää toteamukseen, jonka mukaan omaisuus seuraa asukasta ja vain asukasta; **asukkaiden omaisuuden muotoa voi lailla järjestellä perusoikeuksien parempaa toteutumista varten, kun samalla huolehditaan, että sen kiinnittyminen asukkaisiin ei heikkene eikä sen määrä vähene.**

Lainsäädäntöä tulee tarkastella soveltamisympäristössään. Omaisuudensuoja ja kuntien verotusoikeuden suoja muodostavat asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluvan kuntien pääomatalouden rungon.

Lausunnonantaja on tietoinen asiantuntijoiden keskuudessa levinneestä tulkinnasta, jonka mukaan kunnat jäisivät kokonaan omaisuudensuojan ulkopuolelle. Koska tulkinta rajoittuu vain akateemisiin piireihin, sen käsittely tässä yhteydessä ei ole asian etenemisen kannalta tarpeen.

3.3 Kuntien omaisuuden suojan heikennyksen vaikutus kuntien pääomatalouteen ja riskiluokitukseen

Tarve asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluvalla pääomataloudelle muodostuu, kun kunnan tulovirta ja menovirta muodostuvat ajallisesti eriytyneesti, jolloin muodostuu yhtäältä velkoja ja toisaalta myös varantoja. Näiden varantojen omaisuudensuoja liittyy erottamattomasti kuntien verotusoikeuden suojaan. Mikäli karttuneilla verotuloilla ei olisi omaisuudensuojaa, kunnan verotusoikeuden merkitys tyhjentyisi olennaisesti, velan kustannukset vastaavasti kasvaisivat ja asukkaiden edellytykset itsehallintonsa toteuttamiseen kaventuisivat.

Omaisuudensuoja on kehittyneen markkinatalouden keskeinen edellytys. Kuntien takauskeskukselle ominainen näkökanta kuntien verotusoikeuteen ja verotusoikeuden avulla muodostetun omaisuudensuojaan saa läheisen käytännöllisen merkityksen rahoitusalan sääntelyn yhteydessä.

Rahoitusalan sääntelyssä keskeistä on kuntien riskiluokitus. Riskiluokitus riippuu kunnallisen verotusoikeuden lisäksi kuntien maksuvalmiuteen liittyvistä institutionaalisista järjestelyistä. Päätösvalta riskiluokituksesta on Euroopan pankkiviranomaisella.

Riskiluokituksen säännösperustana ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 575/2013 artikkelit 115 ja 116:

Artikla 115

Saamiset aluehallinnoilta tai paikallisviranomaisilta

[-]

2. Saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja **erityisten institutionaalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä.**

(Korostus Heikki Niemeläinen)

Saamiset julkisyhteisöiltä ja julkisoikeudellisilta laitoksilta

[-]

4. Saamisia julkisyhteisöiltä ja julkisoikeudellisilta laitoksilta voidaan poikkeustapauksissa käsitellä kuten saamisia siltä valtiolta tai niiltä aluehallinnoilta ja paikallisviranomaisilta, joiden lainkäyttöalueella ne toimivat, mikäli kyseisen lainkäyttöalueen toimivaltaisten viranomaisten näkemyksen mukaan saamiset eivät eroa toisistaan riskin osalta valtion tai aluehallinnon ja paikallisviranomaisten antaman asianmukaisen takauksen vuoksi.

Euroopan pankkiviranomaisen tehtävänä on panna täytäntöön EU:n pankkialan sääntelyä ja valvontaa koskevat **yhdenmukaiset säännöt toimivaltaansa kuuluvalla alueella**. Asian arvioinnissa onkin syytä kiinnittää huomiota oikeusjärjestelmän yhtenäisyyteen kansainvälisellä tasolla erityisesti Euroopan unionin jäsenmaissa.

3.4 Omaisuuden siirrot ja verotusoikeus Pohjoismaiden vertailussa

Norja erottuu muista Pohjoismaista asukkaiden itsehallintoon sisältyvän verotusoikeuden ja siitä johtuvan kunnallisen omaisuudensuojan suhteen. Suomi taas liittyy läheisesti Tanskassa ja Ruotsissa omaksuttuun pohjoismaiseen vahvaan itsehallintoperinteeseen, jossa asukkaiden oikeus omaan varoihin on tunnustettu. Itsehallinnollisella verotuksella kertyneestä omaisuudesta on maksettu kunnalle korvaus siirrettäessä se pois kunnalta. Norjassa sen sijaan verotusoikeudelle ei ole muodostunut samanlaista sisältöä, vaan kuntaomaisuutta on voitu kansallistaa korvauksetta.²³

Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kunnallisverotuksen tasosta päättää lähtökohtaisesti kunta valtiosta riippumattomasti. Norjassa kuntien todellinen liikkumatila verotuksen suuruuden määrittämisessä on merkittävästi kapeampi. Käytännössä eduskunta (*Stortinget*) asettaessaan kuntien verotukselle enimmäismäärän näyttää määrävän kuntien ja aluekuntien verotason.

Norjan poikkeusluonne Pohjoismaiden joukossa kumpuaa itsehallinnon ja verotusoikeuden yleisestä luonteesta ja asemasta. Norjassa kunnat käsitetään hallintotasona ja valtion luomina oikeushenkilöinä. Taloudellisesti Norjan kunnat nähdään muista Pohjoismaista poikkeavasti enemmän valtionhallinnon osana kuin itsehallinnollisena oikeushenkilönä, vaikkakin kunnilla on jonkinasteinen yleinen toimiala ja kunnallinen demokratia.

Kuntien verotusoikeuden merkitys on huomattavan vähäinen verraten muihin Pohjoismaihin jo suhteessa verotuksen suuruuteen ja sen osuuteen kuntien tuloista.

Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kuntasektorin lainoissa riskipaino on ollut 0 %. Sen sijaan Norjassa vastaava riskipaino on ollut 20 %.

²³ Asiaa on käsitelty laajemmin muistiossa: Immonen, V. *Selvitys kunnallisista omaisuussiirroista Pohjoismaissa*. Kuntien takauskeskuksen tilaama selvitys, Helsinki 2017. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Verotuksen vapaus: kuka päättää verotuksesta?	Kunta määritetyin rajoituksin	Kunta määritetyin rajoituksin	Kunta määritetyin rajoituksin	Lainsäätävä määrittää verokaton vuosittain
Omaisuuksien suoja	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Kuntaomaisuutta voitu ottaa korvauksetta lainsäädännöllä
Riskipaino	0 %	0 %	0 %	20 %

Taulukosta havaitaan, että itsehallinnollinen verotusoikeus ja siihen pohjautuva oikeus verovaroihin hankittuun omaisuuteen näyttää olevan yhteydessä riskiluokituksen. On ilmeistä, että kavennettaessa asukkaiden itsehallinnon ja verotusoikeuden vakiintunutta sisältöä HE 15/2017 mukaisesti riskiluokitus muuttuu ja kustannukset kasvavat.

4. Muut huomiot

4.1 Tulkinta painaville perusteluille

Kysymysten lisäksi lausuntopyynnössä kehoitetaan huomioimaan hallituksen esitykset HE 15/2017 ja HE 47/2017. Perustuslakivaliokunnan antama toimeksianto on perusteltua kiinnittää valiokunnan PeVL 75/2014 vp kannanottoon sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle:

”Perustuslakivaliokunta lähti lausunnossaan siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi.”

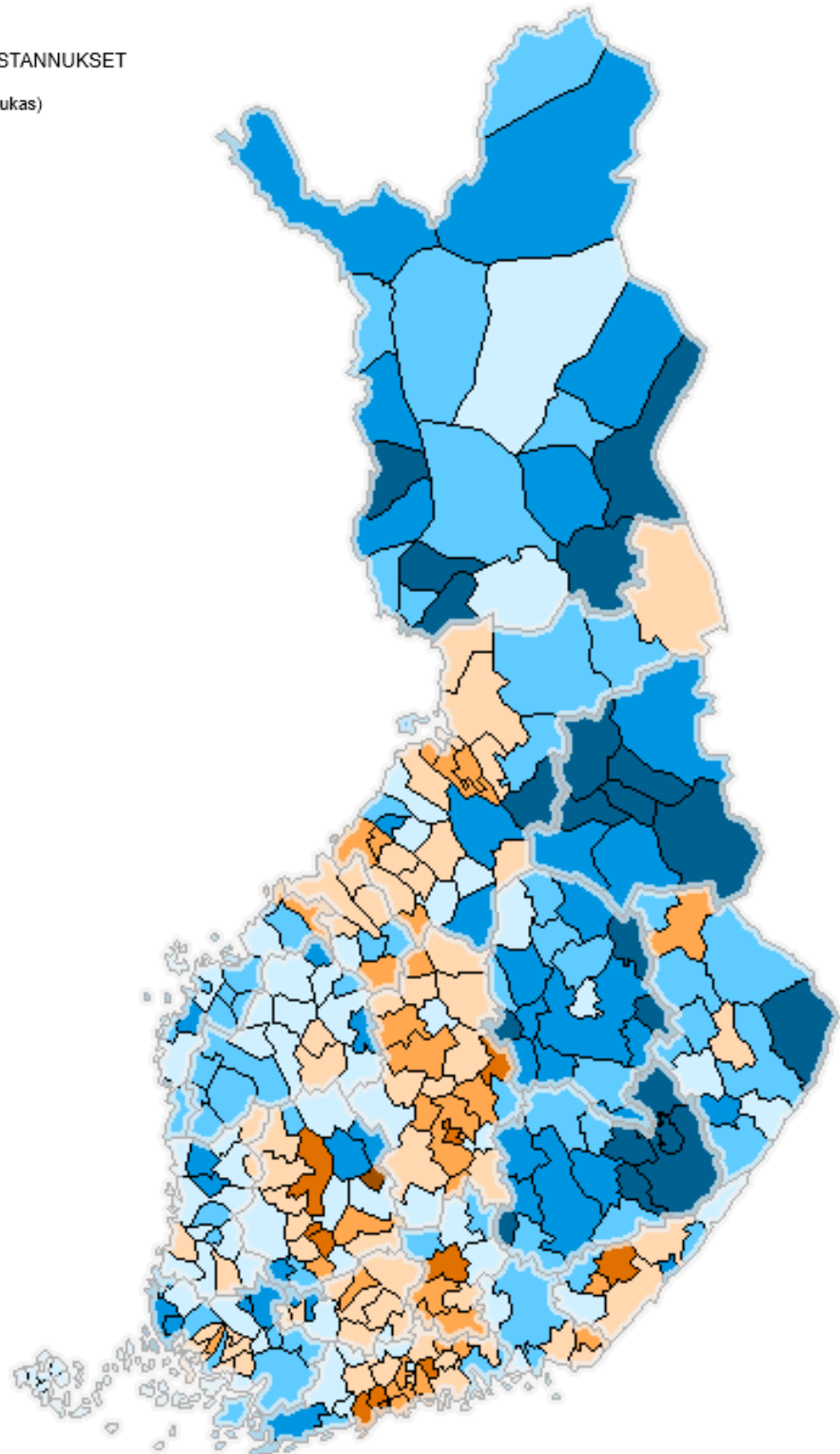
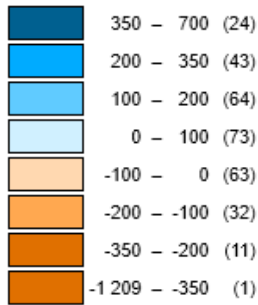
Valiokunta toteaa lausunnossaan uudistamiselle olevan painavia perusteita, joiden sisältö jää kuitenkin täsmennyttämättä asiaan liittyvässä aineistossa. Pidän ilmeisenä, että painava peruste liittyy erikoissairaanhoidon palvelujen käytön ja kustannuksen epätasaiseen asukaskohtaiseen jakautumiseen Suomessa oheisen kartan mukaisella tavalla (Kuva 2).

Epätasaisen kustannusten jakautumisen valtiosääntöinen painava peruste kohdentuu tutkimuslöydökseni mukaan pakkokuntayhtymien toimintaan, joka on perustunut kuntien sopimusvapaudelle. Erityisesti pakkokuntayhtymien taloutta koskevassa kohdassa (kuntalaki 56.6 §) sopimusvapautta ei olisi tullut käyttää toteutuneessa muodossa vaan siirtää asiasta päättäminen läheisyysperiaatteen mukaisesti eduskunnan lainsäädännöllä käsiteltäväksi.

Oheisesta kartasta hahmottuu, miten erikoissairaanhoidon kustannukset ovat jakautuneet voittopuolisesti niiden kuntien kannettaviksi, jotka eivät pysty väistämään niiden käyttöä. Ongelma on selkeästi valtiosääntöinen ja liittyy siihen, että pakkokuntayhtymiä ei ole koskaan käsitelty valtiosääntöisesti muutoin kuin ulkomuodon osalta.

Kuntien vapaa sopimustoiminta pakkokuntayhtymien sisällä on johtanut kustannusten jakosääntöön, joka on luonut kunnille kannustimen välttää kuntayhtymäpalvelujen käyttöä. Kuntayhtymäpalvelujen käytön välttäminen on rikkonut kuntien ja sairaanhoitopiirien palveluketjujen yhtenäisyyttä. Lisäksi budjetin täydellisysperiaatteen toteutuminen on vinoutunut pakkokuntayhtymien toiminnassa.

**ERIKOISSAIRAANHOIDON KUSTANNUKSET
KUNNITTAIN (euroa/asukas)**
Poikkeama keskiarvosta (1 209 €/asukas)



Kuva 2.
Erikoissairaanhoidon nettokustannukset kunnittain. Poikkeama keskiarvosta (1 209 €) euroa/asukas.

4.2 Ratkaisumahdollisuuksia

Liian laajan sopimusvapauden tuomaan ongelmaan on tarjolla PeVL 75/2015 vp lausuntoa lähtökohtana käyttäen kaksi eri ratkaisulinjaa – ottaen huomioon, että järjestämisvastuuta ei siirrettäisi valtiolle: itsehallinnollinen maakunta tai pakkokuntayhtymän kehittäminen.

Itsehallinnollinen maakunta, jolla olisi erityisen toimivallan osalta mahdollisuus ja yleisen toimivallan osalta velvollisuus hankkia käyttöönsä verotus- ja veromenettelylakia soveltaen varoja maakunnan alueensa veropohjasta, loisi asukkaiden itsehallinnon kehittämiseksi suotuisimmat edellytykset myös muussa kuin sosiaali- ja terveystoiminnassa.

Veromenettelyn myötä asukkaat tulisivat yhdenvertaisesti kohdelluiksi, siten kuin verolakien säätämisen yhteydessä eduskunta on harkinnut, kaikkialla Suomessa.

Maakuntiin siirtyminen edellyttäisi murrosvaiheessa syvällistä ja laajaa valtiosääntöoikeuden kehittämistä ja jatkokoulutusta asiaa valmistelevalle ja soveltavalle virkahenkilöstölle. Ottaen huomioon hankkeen haastavuuden ja sen, että tässä todettua ongelmaa lukuun ottamatta suomalainen terveysjärjestelmä toimii sangen tyydyttävästi, erityiseen kiireeseen ei olisi syytä. Toisaalta, jos riittävä osaamisen taso voidaan varmistaa valtiosääntöoikeuden jatkokoulutuksella ja maakuntauudistus tehtäisiin sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti vaiheistaen, uudistuksen aloittaminen maakuntaitsehallintona on hyvinkin perusteltua ja ensisijaista.

Loivaa muutosta korostavana, mutta toissijaisena vaihtoehtona kehittämistyö voisi alkaa nyt toimivista pakkokuntayhtymistä muuttaen niitä askel kerrallaan itsehallinnollisiksi maakunniksi oikeushenkilön muodon muutoksena. Vaikka tämä vaihtoehto saattaa näyttää helpolta – olisihan tätä vastaava laki ollut jo kertaalleen voimassa vuosina 1956–1965 – ratkaisun huolellinen valtiosääntöoikeudellinen työstäminen johtaisi sekin maakuntaitsehallinnon merkittävään kehitykseen vaatiessaan nyt sen perehtyneen käsittelyn, joka jäi HE 45/1954 tekemättä.

4.3 Tulkinta järjestämisvastuun siirrosta

Perustuslakivaliokunnan antamien kysymysten lisäksi on perusteltua lopuksi käsitellä julkisen vallan oikeushenkilöiden välistä työnjakoa. Asia on ilmeisenä läsnä hallituksen esityksessä.

Julkisella vallalla on perus- ja ihmisoikeuksien sekä sosiaali- ja terveystoimien turvaamisvelvollisuus (PL 19 ja 22 §). Tuo tehtävä aiotaan nyt siirtää järjestämisvastuun osalta maakunnille.

Perustuslakivaliokunnan PeVL 75/2014 kantaa lukien siirtäminen käy. Mutta entä siirto sellaisessa muodossa, joka lakisääteisesti vapauttaa kunnat järjestämisvastuusta eikä anna kunnille enää oikeutta järjestämiseen?

Huomionarvoinen on nimenomaan valiokunnan sananvalinta ”siirtämistä” sen sijasta, että olisi käytetty ilmaisua ”siirtoa”. Siirtäminen jättää mahdollisuuden, että myös kunnille jäisi rinnakkainen oikeus hoitaa siirrettäviä tehtäviä velvollisuuksien siirtyessä. Siirto puolestaan korostaa kokonaisvaltaisuutta ja sisältää ajatuksen siirrosta, jolla vastuu siirrettäisiin uudelle toimijalle vanhan toimijan velvollisuuksien ja oikeuksien lakatessa.

Valiokunnan lausunnon mukaista on, että kunnille osoitetaan lainsäädännössä mahdollisuus toteuttaa asukkaidensa perusoikeuksia myös palveluja tuottamalla, jos maakunta ja kunnat niin yhdessä hyväksi havaitsevat.

Julkisen vallan oikeushenkilöiden toimivaltasuhteita voidaan ja tulee järjestellä lailla. Julkisen vallan vastuu suhteessa luonnolliseen henkilöön on jakamaton.

4.4 Johtopäätös

Hallituksen esitykset HE 15/2017 ja HE 47/2017 eivät luo menettelyä, joka ratkaisisi palvelujen saatavuutta ja käyttöä koskevan kustannusten jaon ongelman; esitykset siirtävät ongelman, sen perusluonnetta edelleen hahmottamatta, perustettavien maakuntien ratkaistavaksi niin sanotun kapitaatiomaksun yhteydessä.

Koska hallituksen esitykset eivät vielä luo edellytyksiä maakuntien perustamista koskevien tavallisten lakien säätämiseksi perustuslakivaliokunnan toteaman painavan perusteen näkökulmasta, voitaisiin ajallisesti kiireellinen kustannusten jaon ongelma ratkaista yhtenäistämällä pakkokuntayhtymien kustannusten jakoa lakisääteisesti (kuntalaki 56.6 §). Tämä tie kuitenkin hidastaisi varsinaiseen tavoitteeseen, kehittyneeseen asukkaiden itsehallintoon, pääsyä.

Maakunnallista itsehallintoa ei voi tehdä muutoin kuin tekemällä itsehallinnollisia maakuntia.

Lähteet:

Hidén, M. *Omaisuuuden perustuslainsuoja – nykynäkymiä ja näkökohtia*. Lakimies 1971: 99–134.

Hietalahti, J. 2017. *Oikeushenkilöiden omaisuudensuoja perustuslakivaliokunnan julkisoikeushenkilöihin liittyvissä lausunnoissa 1921–2013*. Kuntien takauskeskuksen selvitys.

Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

Immonen, V. 2016. *Omaisuudensuoja asukkaiden itsehallinnossa*. Opinnäytetyö, Helsingin yliopisto.

Immonen, V. 2017. *Selvitys kunnallisista omaisuussiiroista Pohjoismaissa*. Kuntien takauskeskuksen tilaama selvitys, Helsinki. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

Länsineva, P. 2002. *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja 235.

Manninen, H. ja Niemeläinen, H. 2017. *Sote/maakuntaudistuksen valinnanvapauslakiehdotuksen arviointia erityisesti asiakkaan, maakunnan ja palveluverkon näkökulmasta sekä sote-infran omistusproblematiikan kannalta*. Muistio 28.2.2017. Saatavilla:

<http://www.kuntientakauskeskus.fi/maakuntaitsehallinto>

Oikeusministeriö. 2013. *Lainkirjoittajan opas*. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Saatavilla:

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf

Pohjolainen, T. *Kuntia suurempien itsehallintoalueiden oikeudellisesta muodosta*. Muistio 21.3.2016. Saatavilla:

http://www.kuntientakauskeskus.fi/files/Maakuntien%20perustaminen_valmistelumateriaali.pdf

Ståhlberg, K.J. ja Möller, C.G. 1930. *Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntain itsehallinnosta sekä lääneistä ja maakunnista*. Lainvalmistelukunnan julkaisu 1930 (1).

