

Olli Mäenpää
21.4.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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)

Omaisuuksien suojaan liittyviä kysymyksiä

Voimaanpanolakiehdotuksen 4. luvussa säädetyn seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kannanottoani seuraaviin kysymyksiin ottaen huomioon valtiovarainministeriön lisäselvitys.

(1) Mikä on kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan merkitys omaisuusjärjestelyiden kannalta ja voidaanko omaisuuden siirto yhtäältä kunnilta maakunnille ja toisaalta maakunnilta edelleen maakuntien määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle toteuttaa korvauksetta itsehallinnon suojaa loukkaamatta (voimaanpanolakiehdotuksen 4 luvun 31 §)?

Kuntien omaisuuden siirto maakunnille (voimaanpanolain 18 §)

Voimaanpanolakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntiin. Lisäksi lakiehdotuksen 4. luvussa määritellään kuntien omistukseen kuuluvan omaisuuden siirtymistä maakunnan omistukseen.

Olen arvioinut näitä kunnilta maakunnille lain nojalla tapahtuvia omaisuuden siirtoja hallituksen esityksestä 5.4.2017 perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Peruslähdekohta on, että kunnallisen itsehallinnon peruselementteihin – tässä tapauksessa erityisesti kuntien omistusoikeuteen - ei voida puuttua lailla siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Valtiovarainministeriön muistiossa 6.4.2017 esitetyt tiedot vahvistavat erityisesti kuntatalouden kannalta arviota siitä, että kuntien itsehallinto ei asiallisesti menettäisi merkitystään, jos ehdotetut varallisuuden siirrot toteutetaan.

Kunnan lakisääteisten tehtävien siirtoa vastaavalle omaisuuden siirtymiselle maakunnille on voimaanpanolakiehdotuksen 17 §:ssä määritellyt hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Ne liittyvät lakisääteisten julkisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen sekä siihen, että siirtyvä varallisuus liittyy kunnilta maakunnille

siirtyvien tehtävien hoitamiseen. Kysymys on verovaroin rahoitetusta omaisuudesta, joten korvauksen suorittaminen sen siirtymisestä voisi asiallisesti merkitä kaksinkertaista verorasitusta. Ehdotettujen omaisuusjärjestelyjen ei voida katsoa johtavan siihen, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Ehdotuksen mukaisen siirron korvauksettomuuden ei siten voida arvioida loukkaavan kunnallista itsehallintoa.

Maakunnan itsehallinto ja omaisuuden siirtovelvollisuus (31 §)

Voimaantulolaki ehdotuksen 31 §:n mukaan maakunnan olisi siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistön hallintaan oikeuttavat osakeyhtiöiden osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset maakuntien yhdessä omistamalle, tätä tarkoitusta varten perustetulle osakeyhtiömuotoiselle palvelukeskukselle.

Maakunnan itsehallinnon kannalta lakisääteistä siirtovelvollisuutta on paikallaan arvioida lähinnä itsehallinnon rajoituksena. Siirtovelvollisuus merkitsisi ensinnäkin, että maakunnalla ei olisi toimivaltaa itse päättää, millä tavoin se hallinnoi sille siirtyvää merkittävää varallisuutta. Tämä kaventaisi maakunnan itsehallintoon keskeisesti kuuluvaa maakunnan päätösvallan itsenäisyyttä etenkin taloudellisen ja varallisuutta koskevan päätöksenteon kannalta.

Toiseksi maakunnan omaisuuden siirtäminen muiden maakuntien kanssa yhteisesti omistetulle osakeyhtiölle rajoittaisi maakunnan demokraattisesti valitun päätöksentekovelvoitteen päätösvaltaa. Maakunta voisi ohjata ja valvoa valtakunnallisena yhtiönä toimivan palvelukeskuksen toimintaa vain hyvin rajoitetusti. Yhteisomistus lisäksi lieventäisi ja rajoittaisi yksittäisen maakunnan omaa omaisuuttaan koskevaa päätösvaltaa. Koska siirtovelvollisuuden pääasiallisena kohteena olisi maakunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisen välttämättömänä edellytyksenä oleva käyttöomaisuus, tällaista valtuuston päätösvallan rajoittamista ei voida pitää merkityksettömänä maakunnan itsehallinnon ja demokraattisen päätöksenteon kannalta.

Siirtovelvollisuudelle voidaan sinänsä katsoa olevan hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät lähinnä omaisuuden kustannustehokkaaseen hallinnointiin. Mitenkään välttämättömänä tällaista omaisuusjärjestelyä ei kuitenkaan maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja toiminnan kannalta voitane pitää. Siirtovelvollisuuden toimivana vaihtoehtona on se, että omaisuus pysyy 18 §:n mukaisesti maakuntien omistuksessa.

Kaiken kaikkiaan omaisuuden siirtovelvollisuuden valtiosääntöoikeudellinen ongelmallisuus kasvaisi, mikäli myös maakuntien lakisääteiset sote-tehtävät siirrettäisiin olennaisilta osin maakuntien demokraattisen päätöksenteon, ohjauksen ja valvonnan kannalta etäisiin osakeyhtiöihin. Maakunnista muodostuisi näin eräänlaisia kuoriyhteisöjä, joilla on demokraattisesti valittu päätöksentekuelin, mutta tällä elimellä ei olisi todellista päätösvaltaa. Tämä olisi ristiriidassa maakuntien itsehallinnon ja siihen elimellisesti kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen kanssa.

Maakunnan omistusoikeuden kannalta siirtovelvollisuus palvelukeskus-yhtiölle merkitsisi, että maakunnalla on siirrettävää varallisuutta vastaava osuus yhtiön osakepääomasta. Maakuntalakiehdotuksen 118 §:n 1 momentin mukaan myös valtio voisi olla osakkaana yhtiössä. Lakiehdotuksen mukaan maakuntien varallisuutta ei kuitenkaan lain nojalla siirtyisi valtiolle, joten valtion osakkuus voisi perustua vain valtion ja maakuntien välillä mahdollisesti tehtäviin sopimusjärjestelyihin.

Kunnallinen itsehallinto ja omaisuuden siirtovelvollisuus (31 §)

Siirtovelvollisuus vaikuttaisi välillisesti kuntien itsehallintoon, sillä niiden maakunnille siirtyvä varallisuus ei pysyisi maakunnan välittömässä omistuksessa vaan varallisuus olisi voimaanpanolakiehdotuksen 31 §:n mukaan siirrettävä maakuntien päätöksellä osakeyhtiömuotoiselle palvelukeskukselle. Kuten edellä on todettu, kuntien omaisuuden siirtyminen ehdotetulla tavalla maakunnille ei sinänsä muodosta valtiosääntöoikeudellista ongelmaa.

Se, että maakunnilla olisi lakisääteinen velvollisuus siirtää kunnilta niille siirtynyt varallisuus osakeyhtiömuotoisen omistuksen piiriin, ei olennaisesti muuta tätä lähtökohtaa kunnallisen itsehallinnon kannalta arvioituna. Kysymys on tältä osin oikeudellisesti mahdollisesta tavasta järjestää oikeussubjektin välitön omistus osakeomistukseen perustuvaksi. Sen sijaan maakunnan siirtovelvollisuus olisi edellä perustellulla tavalla ongelmallinen maakunnan itsehallinnon ja demokraattisen päätöksenteon kannalta arvioituna.

(2) Miten hallituksen ehdottama kunnallisen tuloveroproosentin määrittelemisen lailla suhtautuu perustuslain vaatimuksiin kunnallisen itsehallinnon sisällöstä?

Olen käsitellyt tätä kysymystä hallituksen esityksestä 5.4.2017 perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (s. 8-9). Siinä olen päätenyt esittämälläni perusteilla arvioon, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

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

Myös näitä kysymyksiä on käsitelty aikaisemmassa lausunnossani. Nähdäkseni perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös määrittelee melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon määrittelylle ja järjestämiselle. Vastaavasti perustuslaki määrittelee lainsäätäjälle laajahkon harkintavallan säätää siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutetaan. Maakunnan itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä on kuitenkin perusteltua pitää itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa, maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa ja tehtävien hoitamisen suhteellista itsenäisyyttä suhteessa valtion ohjaukseen.

Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä, että alueellisella itsehallintoelimellä olisi verotusoikeus. Vaikka tällainen oikeus voikin vahvistaa itsehallinnon taloudellista perustaa, itsehallinnon käsitteeseen ei sinänsä kuulu verotusoikeus. Itsehallinto voidaan järjestää myös ilman verotusoikeutta, mistä esimerkkeinä ovat perustuslaissa säädetyt yliopistojen ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto.

Alueellinen itsehallinto on toteutettavissa myös pelkästään lakisääteisten tehtävien perusteella siten, että maakunnalla ei ole yleistä toimialaa eli oikeutta ottaa hoidettavakseen muita luonteeltaan alueellisia tehtäviä kuin lakisääteisiä tehtäviä. Myös yleinen toimiala voisi tosin osaltaan vahvistaa maakunnan itsehallinnollista asemaa.