

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

19.6.2017

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

1. Tarkasteltavana olevalla ehdotuksella täydennetään hallituksen esitystä 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). Ehdotuksella tehdään muutoksia maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotettuun lakiin sisältyvän maakuntien muiden tehtävien rahoituksen määräytymistä koskevan sääntelyn. Samoin maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annettavaksi ehdotettua lakia täydennetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia koskevalla säännöksellä.
2. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle 6.4.2017 päivätyn nyt täydennettävää hallituksen esitystä koskevan lausunnon, jonka osalta kuuleminen on ollut perustuslakivaliokunnassa 7.4.2017.
3. Olen tuossa yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös maakunnalliseen itsehallintoon lakiehdotuksessa sisältyviin elementteihin ja pitänyt niitä puutteellisena siihen nähden, mitä tekijöitä perustuslain tarkoittamaan itsehallinnon periaatteeseen sisältyy sen perusteella, mitä perustuslaista voidaan sen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön sekä europoppalaisten lähteiden perusteella tulkita vähimmillään kuuluvan. Rahoituksen perustana oleva verotusoikeus on jossakin muodossa tavallisesti katsottu kuuluvan näihin itsehallinnon osa-alueisiin. Lisäksi itsehallinnollisissa entiteeteissä tavallisesti niin sanottu rahoitusperiaate kuuluu yhtenä elementtinä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen niissä.
4. Käsillä olevalla ehdotuksella täydennetään tuolloista esitystä. Esitykseen ei sisälly erillistä tarkastelua, joka koskisi ehdotuksen suhdetta perustuslakiin.

5. Ehdotukseen sisältyvät säännösehdotukset eivät anna aiheutta muuttoa aikaisemmin asiassa esittämään tulkintaa. En toista tässä sen perusteluja vaan viittaan tuolloiseen lausuntooni.

6. Sen ohella mitä olen tuossa yhteydessä todennut, totean tässä, että maakunnan rahoitusta koskevan lakiehdotuksen tässä ehdotuksessa ehdotetut muutokset eivät lopulta kokonaisuuden kannalta muuta sitä näkemystä, joka jo alkuperäisestä ehdotuksesta ilmeni: maakuntien talous on hyvin vahvasti valtion ohjauksessa tällaisessa järjestelmässä.

Edelleen tällä ehdotuksella tarkistettava ehdotus maakunnan rahoitusta koskevan lain 6 §:ssä sisältää kustannusten rajoittimen, jonka merkitystä on erittäin hankala arvioida säännöksen ja sen esitöiden perusteella. Itsehallintoon kuitenkin kuuluu keskeisenä rahoitusperiaate, ja säännösehdotusta olisi tarkasteltava siltä kannalta, mahdollistaako se ja muu maakunnan rahoituksesta säädettäväksi ehdotettu maakunnan kestävän toimimisen sille säädetyissä tehtävissä.

Lähtökohtana rahoitusta koskevan lain säätämisessä tulisi olla tarkoitus turvata maakunnan rahoitus niin, että se kykenee suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään. Tässä suhteessa kyseistä lainsäädäntöä olisi arvioitava. Muun muassa 6 §:ään ehdotettavasta rajoittimesta saa helposti toisensuuntaisen käsityksen. Jos rahoitus on liian ankarasti muotoillun rajoittimen alainen, se johtaa helposti poikkeusjärjestelyihin, mikä ei itsehallinnon näkökulmasta ole asianmukaista. Hallituksen esityksen perusteella on kuitenkin hankala arvioida, onko rajoitin luonteeltaan niin ankara, että se johtaisi helposti siihen, että maakunnat joutuisivat poikkeuksellisiin rahoitusmenettelyihin, jotka kaventavat niiden itsehallintoa. Kokonaisuutta olisi kuitenkin tarkasteltava nimenomaan itsehallintoperiaatteen kannalta.

7. Valtiosääntöoikeudellisestikin voi olla hienoista merkitystä sillä, että lakiin maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ym. ehdotetaan sisällytettäväksi säännös (47 §) valtionavustusten takaisinperinnästä luopumisesta. Ehdotettu säännös osaltaan voi auttaa kuntia selviämään niille kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja palvelujen järjestämisestä ilman, että maakuntien perustamiseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä vaarannetaan niiden mahdollisuutta selvittää toiminnoistaan. Säännös osaltaan mahdollistaa sen, että kunnat voivat pyrkiä eroon sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen rakennuksista tai esimerkiksi muuttamaan niiden käyttötarkoitusta ilman riskiä valtionavustusten takaisinperinnästä.