

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 (HE 15/2017 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden voimaannpanolaki. Ehdotettavalla lainsäädännöllä tarkoitus perustettaisiin 18 itsehallinnollista maakuntaa, joiden vastuulle siirtyisivät 1.1.2019 alkaen julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, maakuntaliittojen tehtävät ja eräät muut nykyisin kunnille ja valtion aluehallintoviranomaisille kuuluvat tehtävät. Maakuntarakenne pohjautuisi pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustettaisiin liikelaitos, joka vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottamisesta. Vastuu maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvasta muusta sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta on valmisteilla olevan valinnanvapauslainsäädännön perusteella tarkoitus osoittaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille.

Valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Maakuntahallintoon siirtymisen tarvetta on esitysluonnoksessa perusteltu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisella. Nykyisen kuntapohjaisen palvelujärjestelmän ei enää katsota riittävästi ja tasapuolisesti turvaavan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja palveluja.

Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta arvioidessaan katsonut sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen uudistamiselle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalvelujen siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Valiokunta on pitänyt perustuslain kannalta sinänsä mahdollisena vaihtoehtona siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla olisi lisäksi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp).

Esitysluonnoksessa ehdotetussa maakuntahallinnossa ja tuottamisvastuun eriyttämiseen perustuvassa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiskäisussa on kuitenkin kyse kokonaan uudentyypisen itsehallintomuodon perustamisesta ja julkisten palvelujen organisointiratkaisusta, jolle ei ole osoitettavissa välitöntä vertailukohtaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä. Lainsäätäjällä on mahdollista katsoa olevan käsillä olevassa lähtöasetelmassa kuitenkin varsin laaja harkintavalta uudistuksen tavoitteisiin vastaavan ratkaisumallin aikaansaamiseksi.

Ehdotettua maakuntapohjaista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäisua voidaan pitää esityksen perusteluissa mainituista syistä erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien ja palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta sinänsä perusteltuna.

Huomionarvoista kuitenkin on, että osa maakunnista tulee esityksen perustelujen mukaan jäämään voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikoiksi. Ehdotetun hallintomallin toteuttamisen onkin katsottu edellyttävän säätämistä maakuntiin kohdistuvista yhteistyövelvoitteista, maakuntakohtaisista erityisvastuualueista ja sitovasta valtionohjauksesta.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että uudistuksella tavoiteltava palvelurakenne muodostaa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta toiminnallisesti asianmukaisen ja toimivan kokonaisuuden niin palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien toimijoiden kuin hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Tämä edellyttää ennen muuta maakunnan tehokasta ohjaus- ja vaikutusvaltaa sen järjestämiskäisvastausta eriytettyyn palvelutuotantoon, eri toimijoiden

väliden toimivaltasuhteiden selkeyttä sekä varmistumista säännösperusteisesti hoito- ja palveluketjujen saumattomasta toimivuudesta. Sääntelyratkaisun toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on vaikea arvioida tässä yhteydessä täsmällisemmin, kun valmisteilla olevan valinnanvapausmallin sisältöä ja toteuttamistapaa koskevat kysymykset ovat vielä ratkaisematta.

Maakuntien itsehallinnosta

Järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja rahoitusta tulee tarkastella perusoikeuksien ohella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Perustuslain 121 §:n näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettavissa, että ehdotettu hallintomalli ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden muodostua itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastaiseksi (vrt. PeVL 67/2014, 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti maakunnan hallinnon, tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt sekä palvelutuotantoon kohdistuvat maakunnan ohjauksen ja vaikutusmahdollisuudet tiedonsaantioikeuksineen samoin kuin erilaisten vastuiden jakautuminen maakunnan ja sen ulkopuolisten palveluntuottajien välillä.

Maakuntalakiehdotus sisältää sinänsä asianmukaisia säännöksiä kansanvaltaisuuden toteutumisesta. Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että välittömällä vaaleilla valittava maakunnan valtuusto käyttää maakunnan ylintä päätösvaltaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuuksien kannalta keskeistä päätösvaltaa ja että lailla turvataan asianmukaisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan päätöksenteossa.

Maakunnan itsehallinto olisi kuitenkin varsin kapea-alaista kuntiin verrattuna. Maakunnilla ei olisi kunnalliselle itsehallinnolle ominaista verotusvoimaa, vaan niiden toiminnan rahoitus perustuisi ehdotuksen mukaan yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Maakunta päättäisi sille osoitetun rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Maakunnalla olisi lisäksi oikeus periä sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti ja päättää maksutulojen käytöstä.

Maakunnilla ei olisi myöskään kunnalliseen itsehallintoon verrattavaa yleistoimivaltaa. Maakuntien tehtävät koostuisivat pääosin lakisääteisistä tehtävistä, joita hoitaessaan maakunnat olisivat lakiehdotusten mukaan

monilta osin valtion ohjauksen ja valvonnan alaisia. Valtiolla olisi ehdotetun sääntelyn perusteella melko pitkälle menevää toimivaltaa puuttua myös maakunnan päätöksentekoon erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Maakunnan itsehallintoa kaventaa osaltaan myös ehdotettuun järjestämiskäytäntöön perustuva velvollisuus eriyttää tuotantovastuu järjestämismääräyksiä.

Maakunnan itsehallintoa arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon se, että maakunnalle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat jo nykyisin osittain valtionohjauksen piirissä. Perustuslakivaliokunta on näiden osalta sallinut myös jonkinasteisia kuntien itsehallinnon rajoituksia perusoikeuksien toteutumiseksi. Myös maakunnille osoitettaviin yhteiskuntapoliittisesti merkityksellisiin suunnittelu- ja kehittämistehtäviin on mahdollista katsoa sisältyvän valtionohjauksen tarpeita. Maakunnan tehtäviin ei siten näytä liittyvän samantapaisia paikallisdemokratiaa erityisesti korostavia piirteitä kuin perinteiseen kunnallishallintoon.

On mahdollista katsoa, ettei ehdotettu hallintomalli ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon kanssa kun otetaan huomioon maakunnan tehtävät ja niiden rahoitus sekä uudistuksen taustalla olevat vahvat perusoikeuksien turvaamiskohdat.

Perustuslain 2, 14 ja 121 §:n näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, ettei ehdotettava sääntely mahdollista maakunnan itsehallintoon puuttumista enempää kuin se on maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä. Selvää on sekään, että tavallisella lailla ei voida puuttua maakunnan itsehallintoon tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 5/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2–3).

Esityksessä mainituista perusoikeuksien turvaamiseen ja tehtävien rahoitukseen liittyvistä syistä on sinänsä perusteltua katsoa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä tarvitaan maakuntien yhteistyötä ja valtionohjausta muun muassa tarkoituksenmukaisesta työnjaosta sopimiseksi. Ehdotettu sääntely mahdollistaa kuitenkin melko pitkälle menevän puuttumisen maakuntien toimintaan.

Oikeusministeriö on asiasta sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtionvarainministeriölle aiemmin antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota erityisesti järjestämislakiehdotuksen 18 §:ään, joka näyttäisi antavan valtioneuvostolle melko laajan toimivallan puuttua myös jälkikäteen maakuntien valtuustojen hyväksymiin yhteistyösopimuksiin. Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta olisi asianmukaisinta, että valtioneuvostolla olisi ainoastaan viimekätinen toimivalta päättää yhteistyösopimuksesta tilanteissa, jossa yhteistyöalueen maakunnat eivät pääse sen sisällöstä sopimukseen. Valtioneuvoston toimivaltaa puuttua maakuntien tekemiin yh-

teistyösopimuksiin saattaisi olla lisäksi aiheellista harkita korotettavaksi esimerkiksi rajaamalla se tilanteisiin, joissa sopimus on olennaisesti järjestämislain 16 §:n vastainen.

Huomiota voidaan kiinnittää lisäksi järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaiseen valtioneuvoston valtuuteen säätää asetuksella palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Säännöksen taustalla oleva terveydenhuoltolain 45 § rajautuu vain erityistason sairaanhoidon keskittämiseen ja on siten alaltaan rajatumpi nyt ehdotettuun valtuutukseen verrattuna. Kun erityisesti otetaan huomioon asetuksentasoisesta sääntelystä johtuvat maakuntakohtaiset toimintavelvoitteet ja se, ettei muilla maakunnilla olisi ehdotuksen mukaan toimivaltaa keskitettävien palvelujen osalta, valtuutuksen perusteella jää jossain määrin avoimeksi kysymys valtuutuksen suhteesta perustuslain 121 §:stä johdettavaan vaatimukseen maakuntien tehtävien säätämisestä lailla.

Uudistuksen vaikutuksista kuntien asemaan

Ehdotettu uudistus muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Kuntien kannalta merkittävimmät muutokset johtuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sekä palo- ja pelastustoimen tehtävien siirtymisestä kunnilta maakunnille. Samalla rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Valtionrahoitusta täydentäisivät asiakasmaksutulot, maakuntien toisilleen tuottamista palveluista saatavat tulot sekä maakuntien muut omat tulot.

Ehdotetussa rahoitusratkaisussa on lähtökohtana, että kokonaisveroaste ei saa nousta eikä työn verotus kiristyä millään tulotasolla. Tässä tarkoituksessa esitykseen sisältyvään voimaannpanolakiehdotukseen sisältyy säännös (42 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti.

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 35, [PeVL 41/2002 vp](#), s. 2/I). Toisaalta kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, vaan lainsäätäjä on toimivaltainen järjestelemään myös kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 35/I). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan ([PeVL 11/2011 vp](#), s. 2/II, [PeVL 29/2009 vp](#), s. 2/II). Kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä onkin lähtökohtaisesti katsottu olevan kuntien oikeus päättää veroprosentistaan. Lailla on kuitenkin pidetty mahdollisena rajoittaa kuntien päätösvaltaa muun muassa kiinteistöveron alalla.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että kyse olisi lailla säädettävästä väliaikaisesta kunnallisen verotusoikeuden ra-

joituksesta, jonka katsotaan olevan välttämätön painaviin perusoikeusargumentteihin nojautuvan uudistuksen siirtymävaiheen asianmukaiseksi järjestämiseksi. Sääntelyllä pyritään estämään se, että yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Kunnat saisivat ehdotetussakin mallissa päättää kunnallisen tuloveron täsmällisestä veroprosentista. Huomionarvoista on sekin, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisina säätää lailla määräaikaista rajoituksia, joilla pyritään estämään ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia (PeVL 30/2016 vp). Ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

On kuitenkin syytä korostaa, ettei ehdotettu uudistus saa vaarantaa kuntien edellytyksiä vastata lakisääteisistä tehtävistään. Uudistus ei saa myöskään merkittävästi heikentää kuntien kykyä vastata palveluvelvoitteistaan tai kaventaa kuntien mahdollisuuksia huolehtia yleisen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Ehdotettua hallintomallia toteutettaessa onkin tärkeää huolehtia kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa (PeVL 67/2014 vp). Järjestämislakiehdotus sisältää edellä mainitun kuntien edistämismallin sekä kuntien ja maakuntien välisen yhteistyön kannalta merkityksellistä sääntelyä (7 §).

Tässä lausunnossa ei ole arvioitu rahoitusratkaisun vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Näitä kysymyksiä on perustuslakivaliokunnalta saadun tiedon mukaan tarkoitus käsitellä perustuslakivaliokunnassa erikseen.

Kuntien omaisuusjärjestelyistä

Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Esityksen mukaan on myös mahdollista, että osa kuntien tällä hetkellä omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitetuista toimitiloista jää tulevaisuudessa käyttämättä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu omaisuusjärjestelyjen merkitys kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Perusteluissa todetaan, että kyse on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkisesta omaisuudesta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroilla. Tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle julkiselle taholle ei arvioida vaarantavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Omaisuusjärjestelyistä ei ole esityksen vaikutusarvioperustelujen mukaan myöskään katsottu olevan kuntien ta-

louteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta. Säättämijärjestysperusteluiden arvioon sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta ongelmattomuudesta on tältä osin mahdollista yhtyä.