

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 75/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 25 päivänä helmikuuta 2015 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta uuden lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Pekka Järvinen, hallitusneuvos Päivi Salo ja erityisasiantuntija Antti Väisänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja Juha Rehula
- valiokuntaneuvos Eila Mäkipää, sosiaali- ja terveysvaliokunta
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Jussi Huttunen
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- emeritusprofessori Matti Uusitupa
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetieto

Perustuslakivaliokunta on 19 päivänä helmikuuta 2015 antanut asiasta lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 67/2014 vp).

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esitykseen HE 324/2014 vp ehdottamiensa säädös- muutosten osalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon (PeVL 67/2014 vp) johdosta hallituksen esitystä muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustaksi otetaan yksitasoi-

nen kuntayhtymämalli. Tässä mallissa sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymillä on hallituksen esityksen tarkoittama järjestämis- ja tuottamisvastuu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon johdosta hallituksen esitykseen sisältyvää kuntien rahoitusvastuuta koskevaa sääntelyä muutettavaksi siten, että portaittaista +/- 400 euroon pääty-

vää ns. tasauskattoa muutetaan niin, että edelleen portaittain vuosina 2017—2020 päädyttäisiin +/- 200 euron tasauskattoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa lisäksi voimaanpanolakiin uutta säännöstä, jonka mukaan sosiaali- ja terveysalueen kunnat voivat sopia viiden vuoden määräajaksi, että osa sosiaali- ja terveysalueen rahoituksesta määräytyy järjestämislaista poikkeavasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 67/2014 vp hallituksen esityksessä HE 324/2014 vp ehdotettua sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamista ja etenkin esitykseen sisältyneitä hallintojärjestelmää sekä kuntien rahoitusvastuuta koskevia säännöksiä. Valiokunta piti sekä ehdotettua hallintojärjestelmän toteuttamistapaa että ehdotetun rahoitusmallin kuntiin ja niiden asukkaisiin kohdistuvia vaikutuksia perustuslain kannalta ongelmallisina.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan muutosehdotusten tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistus perustuslainmukaisella tavalla. Muutosehdotuksia on siten tarkasteltava erityisesti perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon ja siinä esitettyjen valiokunnan käytäntöön perustuvien arvioinnin lähtökohtien valossa.

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 piti esityksen perusratkaisua — laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista — hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liit-

tyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna.

Hallituksen esityksessä ehdotettu kaksitasoinen kuntayhtymämalli perustui sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun erottamiseen erillisille kuntayhtymille. Perustuslakivaliokunta arvioi kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta erityisesti sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymiä, joita oli ehdotuksen mukaan yhteensä viisi. Yhdessä kuntayhtymässä olisi ollut keskimäärin yli 60 jäsenkuntaa. Tällöin etenkin pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustossa olisivat jääneet hyvin pieniksi ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet varsin heikoiksi. Valiokunnan mielestä vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostui, kun otettiin huomioon, että kysymys on kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista. Rahoitusvastuun säilyminen kunnilla puolestaan merkitsi sitä, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet olisi siirtynyt kuntayhtymän päätösvaltaan. Kaiken kaikkiaan yhteys kunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysvoikeuttaan käyttämällä olisi muodollisen kuntasuorituksen säilyttämisestä huolimatta jäänyt valiokunnan mielestä ehdotetussa hallintomallissa käytännössä varsin etäiseksi. Sosiaali- ja terveysalueen yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvalan merkittävyys huomioon ottaen sen demokraattinen perusta olisi muodostunut näin ollen hyvin välilliseksi ja ohueksi.

Kokonaisarviossaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotettu sääntely toteuttanut riittäväällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Tämän vuoksi lakiehdotuksia ei olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ilman niihin tehtäviä merkittäviä muutoksia.

Ehdotettua rahoitusmallia arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti niihin vaikutuksiin, joita ehdotuksella — etenkin yhdessä valtiosuuslainsäädäntöön tehtyjen muutosten kanssa — olisi yksittäisten kuntien talouteen. Kustannuslaskelmien sinänsä ainoastaan suunta-antavasta luonteesta huolimatta valiokunta totesi näyttäneen selvältä, että kunnallisveron laskennallinen korotuspaine olisi ollut useiden kuntien osalta merkittävä ja eräiden kuntien osalta erittäin merkittävä. Lisäksi kuntakohtaisten muutosten seurauksena näytti myös olevan kunnallisveroprosenttien eriytyminen merkittävä kasvua.

Paine laskelmissa esitettyyn huomattavaan ja sääntely-yhteys huomioon ottaen melko äkilliseen kunnallisveron korottamiseen olisi perustuslakivaliokunnan mielestä vaikeuttanut merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti. Arvioinnissa oli keskeistä, että kunnallisveron korotuspaine ei olisi johtunut kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Vastaavasti kunnallisveroprosenttien kasvavan eriytyksen valiokunta katsoi olevan merkityksellistä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta huomautti, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjällä on kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta varsin laaja harkintamarginaali säätää merkittävistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä yhdenvertaisuusperiaatteestakaan johdu lainsäätäjälle tiukoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta valiokunta katsoi, että osaan kunnista koh-

distuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olivat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostui kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi. Ehdotettu kuntien rahoitusvastuuta koskeva sääntely ei siten ollut sellaisenaan toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen hallintojärjestelmää ja rahoitusta koskevat ratkaisut muodostavat yhdessä laajemman kokonaisuuden, jota on välttämätöntä arvioida niin perustuslain kuin toimivuuden kannalta samanaikaisesti. Siten valiokunta päätyi säätämisyjärjestyksensä esittämään, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ehdotetun hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta sekä niiden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta otetaan asianmukaisesti huomioon.

Kansanvaltaisuus

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus. Sääntelyn luonteesta johtuen perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan katsonut voivansa yksiselitteisesti määritellä, millaisia muutoksia lakiehdotuksiin kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta olisi tehtävä, jotta ne voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta katsoi, ettei sen tehtävänä ole tällaisessa yhteydessä tehdä valintaa sellaisten ratkaisujen välillä, jotka täyttävät perustuslain vaatimukset. Valiokunta kuitenkin totesi, että 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. Lisäksi yksitasoista kuntayhtymämallia ei ainakaan lähtökohtaisesti ole valiokunnan mielestä pidettävä poissuljettuna vaihtoehtona. Perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdotonta ei ole myöskään siirtää

sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa hallituksen esitystä muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustaksi otettaisiin yksitasoinen kuntayhtymämalli, jossa sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymillä olisi hallituksen esityksen tarkoittama järjestämistä ja tuottamisvastuu. Rahoitusvastuu säilyisi kunnilla. Tämän mallin osalta perustuslakivaliokunta oli todennut, että yksitasoisen kuntayhtymämallin toteuttamistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat valiokunnan mukaan muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymän välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymiä olisi koko maassa enintään 19 eli sama määrä kuin hallituksen esityksessä oli tuottamisvastuussa olevia kuntayhtymiä. Alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna sosiaali- ja terveysalueiden lukumäärä olisi siis suurempi ja niiden keskimääräinen koko vastaavasti pienempi. Keskimäärin kuntayhtymissä tulisi olemaan 16 kuntaa (HE:n mukaisessa 60), mutta sekä kuntien määrä että alueen asukasluku vaihtelisi suuresti. Lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveysalueet vastaisivat pääpiirteissään nykyisiä sairaanhoitopiirejä. Tällöin kuntamäärältään pienimmässä kuntayhtymässä olisi 6 jäsenkuntaa ja suurimmassa 29 jäsenkuntaa. Asukasmäärältään pienimmällä sosiaali- ja terveysalueella olisi noin 65 000 asukasta ja suurimmalla noin 1,6 miljoonaa asukasta. Kunnat voisivat tosin jatkossa myös sopia keskenään kahden tai useamman sosiaali- ja terveysalueen yhdistämisestä. Tällöin alueiden lukumäärä voisi muodostua myös pienemmäksi kuin 19.

Alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna esimerkiksi niiden kuntien lukumäärä, joi-

den asukaslukuun perustuva äänimäärä kuntayhtymässä jäisi alle yhden prosentin, olisi merkittävästi alhaisempi eli 40 (HE:n mukaisessa 180). Äänimäärän jakautuminen vastaisi lähtökohtaisesti nykyisten sairaanhoitopiirien kuntayhtymien äänimäärien jakaumaa.

Kuntayhtymän hallintoon ja päätöksentekoon sovelletaan ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti kuntalain säännöksiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen perusteella myös uuden sosiaali- ja terveysalueen (19 aluetta) yhtymävaltuuston kokoonpanoon ja valintaan sovellettaisiin kuitenkin samoja kuntalaista poikkeavia säännöksiä kuin hallituksen esityksen mukaiseen järjestämisvastuussa olevaan sosiaali- ja terveysalueen (5 aluetta) kuntayhtymään. Kuntayhtymän yhtymävaltuuston jäsenten tulisi siten olla jäsenkuntien valtuutettuja. Jokaisella jäsenkunnalla olisi yhtymävaltuustossa vähintään yksi edustaja. Yhtymävaltuuston jäsenet nimeäisi ehdotuksen perusteella kuntien edustajainkokoitus siten, että ryhmien ääniosuudet vastaisivat jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta.

Päätöksentekoa koskeva niin sanottu äänileikkurisäännös ehdotetaan toteutettavaksi hallituksen esityksessä olleen tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymää koskevan säännöksen mukaisesti. Siten ehdotuksen hyväksyminen yhtymävaltuustossa edellyttäisi, että sitä kannattaa äänten enemmistön lisäksi vähintään kaksi jäsenkuntaa ja enemmän kuin puolet näiden jäsenkuntien edustajista. Kunnan edustajien äänimäärä yhtymävaltuustossa perustuisi kunnan asukaslukuun.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaisten sosiaali- ja terveysalueiden vastuiden laajuus kattaisi koko sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisen järjestämisvastuun eli hallituksen esityksen mukaisen järjestämistä ja tuottamisvastuun, joita ei enää erotettaisi toisistaan. Tältä osin kuntayhtymän vastuualue olisi laajempi kuin kummankaan tason vastuu hallituksen ehdottamassa kaksitasoisessa kuntayhtymämallissa. Rahoitusvastuuseen ei ehdoteta muutosta, joten pääasiallinen rahoitusvastuu säilyisi kunnil-

la. Tehtävien laajuuden osalta uudet sosiaali- ja terveysalueet eroaisivat erikoissairaanhoidosta vastaavista sairaanhoitopiireistä siten, että niiden tehtävälään kuuluisi koko sosiaali- ja terveydenhuolto.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että laissa säilytetään hallituksen esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveysalueiden velvoite tehdä järjestämispäätös. Järjestämispäätöksen luonne kuitenkin muuttuisi siten, että suurempi kuntayhtymä ei enää sen avulla ohjaisi pienempiä kuntayhtymiä, vaan järjestämispäätös olisi sosiaali- ja terveysalueen oman toiminnan toteutuksen ohjausväline.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus merkitsee sitä, että viidestä erillisestä järjestämistä vastuussa olevasta sosiaali- ja terveysalueesta luovutaan. Valiokunnan perustelujen mukaan ehdotuksen mukaisessa enintään 19 sosiaali- ja terveysalueen järjestelmässä tarvitaan kuitenkin yhteistyörakennetta tarkoituksenmukaisesta työnjaosta sopimiseksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa säädettäväksi yhteistyöalueista, joihin sosiaali- ja terveysalueiden tulee kuulua. Yhteistyöalue ei olisi oikeushenkilö eikä sillä olisi omaa organisaatiota. Yhteistyöalueisiin kuuluvien sosiaali- ja terveysalueiden olisi laadittava kunnallisvaltuustokausittain palvelujen järjestämissopimus. Jos kuntayhtymät eivät pääsisi sopimukseen palvelujen järjestämisestä tai jos järjestämissopimus ei täyttäisi sille laissa asetettuja edellytyksiä, valtioneuvosto voisi määrätä sopimuksen sisällöstä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukainen yhteistyöalue ja sen tehtävänä oleva järjestämissopimuksen laatiminen vastaisi pitkälti terveydenhuoltolaissa olevaa sääntelyä erikoissairaanhoidon erityisvastuualueesta ja siihen kuuluvien sairaanhoitopiirien kuntayhtymien velvoitteesta tehdä erikoissairaanhoidon järjestämissopimus. Erona on kuitenkin se, että yhteistyöalue käsittää myös terveydenhuollon perustason palvelut ja sosiaalipalvelut.

Ehdotuksen arviointi. Hallituksen esityksen sisältämän hallintojärjestelmän ongelmallisimmat piirteet kansanvaltaisuusperiaatteen kannal-

ta liittyivät uudistuksen hallinnolliseen toteuttamistapaan ja erityisesti siihen, että ehdotetut sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät muodostuivat poikkeuksellisen suuriksi. Ehdotettu hallintomalli merkitsee huomattavaa muutosta hallituksen esitykseen verrattuna. Kysymys on kuitenkin edelleen ns. pakkokuntayhtymistä eikä kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta järjestelmästä.

Yksitasoiseen kuntayhtymämalliin siirtymisen johtaisi siihen, että alueet olisivat keskimäärin merkittävästi pienempiä kuin hallituksen esityksessä ehdotetut viisi sosiaali- ja terveysaluetta, vaikka niitä olisi ehdotuksen mahdollistamalla tavalla jossain määrin vähemmänkin kuin 19. Tämä parantaisi yksittäisen kunnan ja siten välillisesti myös kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kuntayhtymän päätöksenteossa. Lisäksi sosiaali- ja terveysalueet perustuisivat pitkälti jo olemassa oleviin hallintorakenteisiin eli sairaanhoitopiirien kuntayhtymiin, joita ei valiokunnan käytännössä ole pidetty perustuslain vastaisina.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on toisaalta otettava huomioon, että kyse olisi esimerkiksi sairaanhoitopiireihin verrattuna varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä ylikunnallisen päätöksenteon piiriin. Myös kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien rahoitusjärjestelyt ja yksittäisen jäsenkunnan mahdollisuus päättää palvelutuotannosta poikkeaisivat sairaanhoitopiirien vastaavista järjestelyistä. Ehdotus merkitsisi hallituksen esityksen tapaan myös sitä, että kuntien budjeteista keskimäärin hieman alle puolet siirtyisi kuntayhtymän päätösvaltaan. Näiden seikkojen vuoksi ehdotettua kuntayhtymämallia ei valtiosääntöisessä arvioinnissa voida suoraan rinnastaa sairaanhoitopiirien kuntayhtymiin tai muihin kuntayhtymiin.

Ehdotuksessa valittuun hallintomalliin ei edelleenkään sisältyisi alueen asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemaa toimielintä, joka Kainuun hallintokokeilun tapaan korvaisi kunnallista itsehallintoa ja tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kunnissa. Lisäksi kuntayhtymävaltuutettujen valinnassa

noudatettaisiin edelleen sääntelyä, jonka perustuslakivaliokunta aiemmassa lausunnossaan katsoi lisäävän ongelmallisuutta kansanvaltaisuu- den kannalta sen rajatessa kunnan mahdollisuuksia valita haluamiaan edustajia yhtymävaltuus- toon.

Ehdotus merkitsee vastuiden osalta sitä, että järjestämis- ja tuottamisvastuu olisi hallituksen esityksestä poiketen yhdellä kuntayhtymätasolla rahoitusvastuun säilyessä kunnilla. Valtion ohjaus näyttäisi jossain määrin vahvistuvan ainakin nykytilaan verrattuna. Ehdotetun hallin- tomallin voidaan perustuslakivaliokunnan mie- lestä katsoa sinänsä yksinkertaistavan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintorakennetta sekä nykyiseen että hallituksen esityksessä esitettyyn järjestelmään verrattuna. Ehdotetun hallintojär- jestelmän ja siihen liittyvän kuntien rahoitusvas- tuun samoin kuin valtion ohjauksen tarkoituk- senmukaisuutta ja toimivuutta on kuitenkin pe- rustelujen puutteellisuuden vuoksi vaikeaa ar- vioida riittävän täsmällisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaa hallintomallia voidaan kansanvaltaisuu- den näkökulmasta kaiken kaikkiaan pitää hallituksen esityksessä ehdotettua mallia ongelmattomam- pana lähinnä sen vuoksi, että kuntayhtymäkoko ei enää olisi poikkeuksellisen suuri. Toisaalta yksittäisen kunnan asukkaiden vaikutusmahdol- lisuudet jäisivät siirtyvien tehtävien laajuus ja yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvallan mer- kittävyys sekä kunnille jäävä rahoitusvastuu huomioon ottaen edelleen melko vähäisiksi. Pe- rustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esittämät kriittiset huomiot hallintomallin demo- kraattisesta perustasta eivät siten tässäkin yh- teydessä ole täysin merkityksettömiä.

Ehdotettu sääntely yhtymävaltuustosta sinän- sä täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetun vaatimuksen siitä, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kun- nalle yksipuolisen määräämismallin mahdollis- tavaa asemaa. Tällaisessa sääntely-yhteydessä päätöksentekojärjestelmän kokonaisuutta olisi kuitenkin arvioitava erikokoisten kuntien kan- nalta perusteellisesti. Tarkastelussa olisi otetta- va huomioon myös se, että muodostettavilla

alueilla voi olla hyvin erilaisia päätöksenteko- asetelmia esimerkiksi aluerakenteesta tai kes- kuskuntien koosta riippuen. Lisäksi olisi kiinni- tettävä huomiota kuntien mahdollisuuteen vai- kuttaa edustajiensa valintaan yhtymävaltuus- toon. Näiden arviointien tekemiseen ehdotuksen perustelut tai muu valiokunnan käytettävissä ol- lut aineisto ei kuitenkaan anna mahdollisuuksia.

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta kat- soo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdo- tuksen perustelut ja valiokunnan saamat täyden- tävät selvitykset eivät anna riittävää perustaa ar- vioida millaiset muutokset voisivat mahdollis- taa ehdotuksen käsittelemisen tavallisen lain sääätämisyhteisyyksessä.

Kuntien rahoitusvastuu

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus. Pe- rustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lainsäätäjällä on erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa rahoitussääntely perustuslainmukaisella tavalla. Valiokunta painotti, että valmisteltavaa rahoitusjärjestelmää on joka tapauksessa arvioi- tava kokonaisuutena siltä kannalta täyttääkö se perustuslaissa asetetut vaatimukset. Kuntayhty- mämalliin liittyen valiokunta totesi vaikuttavan siltä, että esimerkiksi 2. lakiehdotuksen sisältä- män tasauskaton alentaminen ja siirtymäaika- jen pidentäminen ei ratkaisisi kaikkia rahoitusmal- liin liittyviä ongelmia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota halli- tuksen esitykseen sisältyvää kuntien mak- suosuuksien määräytymismallia muutettavaksi. Kunnilla olisi siten edelleen rahoitusvastuu so- siaali- ja terveystalvelujen rahoituksesta niin sanotulla kapitaatiomallilla, jota on painotettu palvelutarvetekijöillä. Sen sijaan valiokunta eh- dottaa tasauskattoa muutettavaksi siten, että hal- lituksen esityksen portaittaista +/-400 euroon päättyvää tasauskattoa muutetaan niin, että vuo- sina 2017—2020 päädyttäisiin +/-200 euron ta- sauskattoon. Samalla myös vuosittainen por- rastus muuttuisi lievemmäksi (+/-50 euroa/asu- kas/vuosi) kuin hallituksen esityksessä (+/-50 euroa asukkaalta vuonna 2017, +/-100 euroa asukkaalta vuonna 2018 ja 2019 sekä +/-150 eu- roa asukkaalta vuonna 2020). Lisäksi sosiaali- ja

terveysvaliokunnan ehdotukseen sisältyy mahdollisuus, jonka mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat voivat määränemmistöllä sopia enintään viiden vuoden määräajaksi, että enintään 30 prosenttia sosiaali- ja terveysalueen rahoituksesta määräytyy järjestämislain rahoitusmallista poiketen.

Valtiovarainministeriö on laatinut ehdotuksesta vastaavanlaisen laskelman järjestämislain sekä valtionosuusuudistuksen ja valtionosuusleikkausten yhteisvaikutuksesta kuntien talouteen kuin hallituksen esityksestä. Yhteisvaikutusta on nytkin havainnollistettu laskennallisena paineena kuntien tuloveroprosentteihin. Paine-laskelmassa ei ole huomioitu kuntien mahdollisuutta sopia osasta rahoituksesta järjestämislaista poiketen, koska sen vaikutukset määräytyvät sen mukaisesti, millaisesta mallista kunnat keskenään sopivat.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kunnittain tarkasteltuna yhteisvaikutteinen tuloveroprosentin korotuspaine koskisi yhteensä 281 kuntaa (HE:n laskelmien mukaan 260), kun taas tuloveroprosenttia voisivat alentaa yhteensä 23 kuntaa (HE:n mukaan 44). Paine-laskelman mukaan kustannusvaikutukset kuntiin olisivat jossain määrin pienemmät kuin aiemmin. Suurin korotuspaine olisi 6,66 prosenttiyksikköä (HE:n mukaan 7,4 prosenttiyksikköä) ja laskuvara 2,39 prosenttiyksikköä (HE:n mukaan 3,75 prosenttiyksikköä). Korotuspaine olisi viisi prosenttiyksikköä tai enemmän 13 kunnalla (HE:n mukaan 22).

Yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvat muospaineet kuntien veroprosentteihin pienenisivät merkittävästi verrattuna hallituksen esitykseen. Järjestämislaista johtuva suurin korotuspaine olisi 2,0 prosenttiyksikköä (aiemmin 3,6 prosenttiyksikköä) ja suurin laskuvara 2,1 prosenttiyksikköä (aiemmin 4,1 prosenttiyksikköä). Kuntien kannalta on myös merkityksellistä, että järjestelyyn liittyvän siirtymäajan porrastuksen lieventymisestä johtuen muospaineiden äkillisyys vähentyisi.

Kuntien välisten tuloveroprosenttien eron arvioitiin hallituksen esityksessä kasvavan yhteisvaikutuksen seurauksena nykyisestä noin kuu-

desta prosenttiyksiköstä noin 11 prosenttiyksikköön. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen perusteella tehtyjen laskelmien perusteella järjestämislain, valtionosuusuudistuksen ja valtionosuusleikkausten yhteisvaikutuksen jälkeen kunnallisveroprosenttien ero olisi jonkin verran alle 10 prosenttiyksikköä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa tälläkin kertaa, että painelaskelmat ovat vain suuntaa-antavia ja useita epävarmuustekijöitä sisältäviä arvioita todellisista kustannusvaikutuksista. Tässä yhteydessä laskelmien vertaaminen suhteessa hallituksen esityksen laskelmiin on kuitenkin kuvaavaa, koska molemmissa on käytetty samoja laskentaperusteita. Hallituksen esityksessä ei tosin tuotu selkeästi esille, mikä osuus pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvilla vaikutuksilla oli kokonaisuuteen.

Ehdotuksen arviointi. Perustuslakivaliokunnan arvioidessa hallituksen esitystä keskeistä oli, että paine kunnallisveron korottamiseen olisi ollut sääntely-yhteys huomioon ottaen melko äkillistä. Lisäksi kunnallisveron korotuspaine ei johtunut kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Merkityksellisenä pidettiin myös sitä, että kunnilla olisi varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon menojen tasoon ja muutenkin sopeuttaa talouttaan ottaen huomioon esimerkiksi kuntien velvoitteet huolehtia sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta ja lakisääteisistä velvoitteistaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus lieventäisi edellä esitetyllä tavalla sekä suurimpia kuntiin kohdistuvia kunnallisveron korotuspaineita että muospaineiden äkillisyyttä. Merkityksellistä nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain arvioinnin kannalta on, että suoraan ehdotuksesta johtuvat suurimmat korotuspaineet olisivat huomattavasti alhaisempia kuin hallituksen esityksen mukaisessa rahoitusjärjestelmässä. Näyttääkin siltä, että ehdotuksen seurauksena laskennallisesti suurimmat vaikutukset kuntien verotukseen aiheutuisivat val-

tionosuusuudistuksesta ja valtionosuusleikkauksista.

Huolimatta siitä, että sosiaali- ja terveystalouden ehdottamat muutokset näyttävät lieventävän useisiin kuntiin kohdistuvia veronkorotuspaineita, ovat eri uudistusten aiheuttamat kokonaispaineeet painelaskelmien perusteella kuitenkin edelleen varsin merkittäviä. Säätely muodostuu siten kokonaisuutena arvioiden edelleen perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Sosiaali- ja terveystalouden ehdotuksen, käytettävissä olevien laskelmien ja muiden saatujen selvitysten perusteella ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole tässä tilanteessa olemassa riittävää arviointiperustaa esittää sellaisia muutoksia, jotka voisivat mahdollistaa ehdotuksen käsittelemisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tähän vaikuttaa osaltaan myös se, että sosiaali- ja terveystalouden hallintojärjestelmää ja rahoitusta koskevat ratkaisut muodostavat valiokunnan aiemmassa lausunnossa mainitsemaan tapaan yhdessä laajemman kokonaisuuden, jota on välttämätöntä arvioida niin perustuslain kuin toimivuuden kannalta samanaikaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että asiaa tulisi arvioida kokonaisuutena ottaen huomioon myös valtionosuuslainsäädäntöön liittyvät seikat. Perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttaa kaiken kaikkiaan siltä, että valtionosuusjärjestelmä saattaisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää asianmukaisempi keino vaikuttaa rahoitusperiaatteen ja kuntien verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen toteutumiseen sekä eri kuntien ja alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden edistämiseen. Vaikka uudistuksia ei voidakaan edellyttää tehtäväksi samanaikaisesti, olisi niiden koordinoituna valmistelussa kuntien talouteen kohdistuvat yhteisvaikutukset pyrittävä sovittamaan yhteen siten, että vaikutukset eivät muodostu kuntien ja niiden asukkaiden kannalta kohtuuttomiksi.

Lopuksi

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveystalouden tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valiokunta toistaa kantansa siitä, että asian valmistelu on kuitenkin perustelluina nyt jättää valtioneuvoston ja mahdollisesti myös laajapohjaisen parlamentaarisen elimen tehtäväksi. Tässä yhteydessä on arvioitava perusteellisesti esimerkiksi erilaiset hallinto- ja rahoitusmallit sekä perustuslain että vaikuttavuuden näkökulmasta. Hallintomallin ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta valmisteltaessa on oltava käytettävissä kattava taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointi. Kunnallisen itsehallinnon ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tulevassa valmistelussa on varattava kunnille mahdollisuus tulla kuulluksi myös siinä vaiheessa, jolloin rahoitusjärjestelmän vaikutukset on selvitetty ja niiden perusteet ovat tiedossa. Kunta-kuulemiselle on varattava asianmukainen aika.

Perustuslakivaliokunta pitää niin ikään välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäväksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Hallitus voi tällöin antaa asiasta joko kokonaan uuden esityksen tai perustuslain 71 §:ssä tarkoitettua täydentävää esityksen. Tämä takaa myös sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta uudistaa aiemmassa lausunnossa mainituin perustein tässä yhteydessä kantansa siitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia ei ole mahdollista käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ns. poikkeuslakina.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lakiehdotukset ja niiden perustelut eivät muodosta riittävää perustaa arvioida asianmukaisesti alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna olennaisten muutosehdotusten perustuslainmukaisuutta ottaen huomioon perustuslain lainsäädäntömenettelyä koskevat säännökset, hyvän lainvalmistelun periaat-

teet ja lainsäädäntökokonaisuuden laajakantoisuuden ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä vain, jos valiokunnan tässä asiassa tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ehdotetun hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta sekä niiden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Tapani Tölli /kesk
Harry Wallin /sd
vjäs. Mikaela Nylander /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.