

Vanhuspalveluiden mitoitus, 2. lausunto (HE 4/2020 – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.)

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle aiemmin lausunnon, jossa katsoin, ettei esitystä voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kun tarkastelin hallituksen esitystä perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden kautta kiinnittäen arviointini perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksen yhteydessä asettamiin kriteereihin (esim. PeVL 26/2017 vp), katsoin, ettei esitystä ole mahdollista toteuttaa hallituksen esittämässä muodossa hallitusti niin, etteivät kotihoidon piirissä olevien ja muiden henkilöstömitoituksen kielteisten ulkoisvaikutuksen kohteeksi joutuvien perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarantuisi. Valiokunnan suullisessa kuulemisessa minulle esitettiin kysymys, voitaisiinko esitys saattaa perustuslainmukaiseksi vahvistamalla valvontaa. Vastasin, että valvonnan vahvistaminen eri riittä poistamaan esitykseen sisältyviä valtiosääntöongelmia.

Esityksen mukaiset säännösmuutokset ja -lisäykset on tarkoitettu tulevan voimaan asteittain vuodesta 2020 alkaen. Esityksestä julkistaloudelle aiheutuvat kulut lisääntyvät ajan myötä vuosi vuodelta. Hallitus on edellisen lausuntoni antamisen jälkeen keväällä 2020 hyväksynyt uuden julkisen talouden suunnitelman.

Perustuslakivaliokunta on nyt pyytänyt minulta täydentävää lausuntoa seuraavista asioista:

- 1. lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen perustuslainmukaisuus ja erityisesti sen suhde kunnallisen itsehallinnon suojaan sisältyvään rahoitusperiaatteeseen ottaen huomioon myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sääntely;**
- 2. hallituksen keväällä antaman julkisen talouden suunnitelman merkitys asiassa.**

SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS

Käsittelin siirtymäsäännöksen perustuslainmukaisuutta edellisessä lausunnossani. Katsoin tuolloin, että niin sääntelyteknisesti kuin perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön asianmukaisen valvonnan järjestämisen kannalta olisi valittua sääntelyratkaisua selkeämpää, että henkilöstömitoitus porrastetaan siirtymäkauden aikana esimerkiksi siten, että se olisi 0,55 vuonna 2020, 0,6 vuonna 2021, 0,65 vuonna 2022 sekä 0,7 vuonna 2023. Tämä olisi linjassa sen tavan kanssa, miten perustuslakivaliokunta soveltaa perusoikeusrajoitusten yhteydessä täsmällisyys ja tarkkarajaisuuskriteeriä, vaikka tässä ei olekaan kysymys varsinaisesta perusoikeusrajoituksen arvioinnista vaan pikemminkin sellaisesta toimeenpanon vaiheistamisen arvioinnista, jota perustuslakivaliokunta on harjoittanut sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 26/2017 vp. ym.). Liitin edellisessä lausunnossani arvioni näkemykseeni, että esitys oli edellä selostamalla tavalla perustuslain vastainen jo tarkasteltaessa sitä PL 6 §:n, PL 19.3 §:n ja PL 22 §:n kautta.

Siltä varalta, että perustuslakivaliokunta ei yhdy tähän näkemykseeni (eli esimerkiksi katsoo kotihoitoon kohdistuvien vaikutusten huomioimisen kuuluvan vain substanssivaliokuntien tarkoituksenmukaisuusarvion alaan eikä perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollin alaan) totean vielä, että **ilman sellaista porrastusta, jonka perusteella laista käy yksiselitteisesti ilmi se, miten sitä varten on varattava kuntien esitykseen liittyvien tehtävien laajennusten toteuttamiseksi valtion talousarvioon varoja, esitystä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nyt esitetyssä muodossa siirtymäsäännös rikkoo rahoitusperiaatetta.** Olen selostanut siirtymäsäännöksen ongelmia tarkemmin aiemmassa lausunnossani.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan (esim. PeVL 12/2011 vp.). Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseessä on henkilöstömitoituksen sääntelyn osalta kunnille uusi tehtävä, jonka

kustannukset korvataan kokonaan. Tämä antaa ymmärtää, että esitys olisi lähtökohtaisesti sopusoinnussa PL 121 §:ään liittyvän kuntien tehtävien lailla säätämisen veloitteen ja rahoitusperiaatteen kanssa.

Siirtymäsäännöstä ei ole kuitenkaan kirjoitettu tätä hallituksen esityksessä mainittua lähtökohtaa eli rahoitusperiaatetta kunnioittaen, jonka vuoksi siirtämäsäännöstä on muutettava, jotta esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Siirtymäsäännöksen korjaamista ohjaa se, että säännös kirjattava siten, että se on yhteensopiva voimassa olevan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain kanssa eli kuntien valtionosuuslainsäädännön kanssa. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtionosuuslain ja tehtäväsääntelyn yhteensopivuuden tärkeyttä esimerkiksi sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 68/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot).

Siirtymäsäännöstä on muutettava siten, että hoitajamitoitusta koskevasta laista käy yksiselitteisesti selville hoitajamitoituksen laajuus, jotta valtion talousarvioon voidaan vuosittain varata kunnille rahoitusperiaatteen toteuttamiseksi tarvittava määräraha, joka jaetaan kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain kautta yksittäisille kunnille. Mitoitus voidaan kirjata lakiin esimerkiksi vuosittain kasvaviksi portaiksi kuten edellä olen todennut. Myös muut saman tuloksen toteuttavat sääntelyvaihtoehdot ovat sinällään valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia.

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMAN MERKITYS ASIASSA

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp ja PeVL 50/2005 vp).

Keväällä 2020 annettuun uuteen julkisen talouden suunnitelmaan on sisällytetty käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen määrärahavaikutukset siten, että kuntien valtionosuuksia korotetaan lokakuun kehyspäätökseen jo sisältyneen 70 miljoonan euron rahoituksen päälle 137,7 miljoonalla eurolla vuoden 2023 tasolla ja 195,5 miljoonalla eurolla vuoden 2024 tasolla. Määrärahakorotus on laskettu siten, että hoitajamitoitus nousee portaittain vuosi vuodelta. Käsitykseni mukaan julkisen talouden suunnitelma osoittaa samalla, että hallituksen tavoitteena ei ole osoittaa kunnille sellaista määrärahaa, joka turvaa 0,7 mitoituksen kustannusten kattamisen rahoitusperiaatteen mukaisesti. Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan hoitajamitoituksen korotuksen pitäisi lisätä vuonna 2024 valtion menoja nykytasosta ainakin 266,3 miljoonaa euroa vuodessa. Keväällä 2020 hyväksytyssä julkisen talouden suunnitelmassa hoitajamitoituksen toteuttamiseen on varattu suhteessa hallituksen esityksen vaikutusarvioissa todettuun alimitoitettuihin taloudellisiin resursseihin. Tämä liittyy osin siihen, että julkisen talouden suunnitelmaan liittyvässä kuntatalousohjelmassa 2021-2024 (s. 38) todetaan, että vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoituksen noston kustannusten kattamiseksi tehdään myös säästötoimenpiteitä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuonna 2023 alkaen digitalisaatiosta saataviin säästöihin liittyen 20 milj. euroa, ostopalveluiden ja kilpailutusten vähentymisen osalta 20 milj. euroa ja hoitotakuun toteuttamisesta vähennetään 5 milj. euroa. Käsitykseni mukaan julkisen talouden suunnitelmaan varatut määrärahat eivät ole näiden säästötoimenpiteidenkään huomioon jälkeen riittävät kattamaan hallituksen esityksen vaikutusarvioissa esitettyjä kustannuksia. On myös otettava huomioon, että ikääntymisen johdosta kulujen kasvu 0,7 hoitajamitoituksesta jatkuu vuoden 2024 jälkeenkin voimakkaana.

Hoitajamitoituksen laajennuksen kirjaamisesta lakiin seuraa rahoitusperiaatteen myötä oikeudellinen velvollisuus varata täysimääräisesti valtion talousarvioon kuntien tehtävien laajennukseen tarvittavat määrärahat. Tämän veloitteen tulisi heijastua myös julkisen talouden suunnitelmaan. Siltä osin, kun tehtävien laajennuksien rahoitus on tarkoitus kattaa supistamalla kuntien lakisääteisiä tehtäviä, olisi nyt käsiteltävän hoitajamitoituksen nostoa koskevan lain hyväksymisen yhteydessä kumottava ne lakisääteiset tehtävät, joiden kumoamisen myötä vanhuspalveluiden hoitajamitoitukseen liittyen rahoitusperiaatteen voidaan katsoa toteutuvan.

Arvioitaessa käsillä olevaa esitystä on huomioitava myös, että julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä

kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (ks. A 120/2014). Hallitus asetti eduskuntavaalien jälkeen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla vuonna 2023 korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 menorajoitteen mitoituksessa otettiin huomioon vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat toimenpiteet. Hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. **Tämä syksyllä 2019 asetettu kuntatalouden menorajoite tulee ylittymään. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen sen EU-oikeudellisen kytkennän kautta menorajoitteen ylittymisen vaikuttaessa Suomen EU-oikeudelliseen vakausasemaan.** Perustuslakivaliokunnan on arvioidessaan nyt käsiteltävää esitystä kiinnitettävä asianmukaisesti huomio siihen, ettei esitys ole yhteensopiva viimeksi asetetun kuntatalouden menorajoitteen kanssa.

LOPUKSI

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys nostaa esiin useita periaatteellisesti tärkeitä perusoikeuskontrollin olemukseen liittyviä kysymyksiä, jotka liittyvät yhtäältä tiettyjen ihmisryhmien perusoikeusosoikeuksia sinällään turvaavien lakimuutosten toisiin ryhmiin kohdistuviin perusoikeuksia heikentäviin ulkoisvaikutuksiin ja toisaalta perusoikeuksia turvaavan lainsäädännön yhteyteen julkistalouden ohjausinstrumenttien kanssa. Esityksen arviointi tarjoaa perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden kehittää näitä kysymyksiä koskevaa doktriiniaan. Samalla on syytä tunnistaa, että nämä periaatteelliset kysymykset nousevat esiin ennen kaikkea sen vuoksi, että esitys on tuotu eduskunnan käsiteltäväksi piittaamatta sen kumuloituvista ulkoisvaikutuksista ja tunnottomana sen toteuttamisen taloudellisen pohjan asianmukaiselle turvaamiselle.

Pauli Rautiainen

julkisoikeuden apulaisprofessori

valtiosääntöoikeuden dosentti

hyvinvointioikeuden dosentti