

SISÄLLYS

PERUSTELUT	2
12 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	2
12.1 Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi	2
12.2 Yleistä perustuslakiarvioinnista	4
12.3 Sote-maakuntarakenne	5
12.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen.....	9
12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle palveluntuottajalle	12
12.6 Sote-maakuntaitsehallinto	16
12.7 Sote-maakuntien rahoitus.....	18
12.8 Sote-maakuntien ohjaus	25
12.9 Kielelliset oikeudet	33
12.10 Saamelaiden oikeudet.....	38
12.11 Pelastustoimen järjestäminen	41
12.12 Tehtävien siirto kunnilta sote-maakunnille	42
12.13 Kunnan verotusoikeus.....	43
12.14 Kuntien valtionosuusjärjestelmä	45
12.15 Omaisuusjärjestelyt.....	50
12.16 Henkilötietojen suoja	54
12.17 Helsingin asema ja järjestämisvastuu.....	57
12.18 Ahvenanmaan asema.....	58
12.19 Demokratian toteutuminen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet	61
12.20 Työ- ja virkaehtosopimussääntely.....	62
12.21 Eläkemaksujen käsittely.....	64
12.22 Hankintasopimuksien mitättömyys ja omaisuuden suoja	64
12.23 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus	65
12.24 Asetuksenantovaltuudet	66
12.25 Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus.....	73
12.26 Yhteenveto	74

PERUSTELUT

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi

Hallituksen esitys pohjautuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjaukseen, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä uudistetaan. Palvelut tuotetaan pääosin julkisina palveluina, jota täydentää yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotanto. Vaikka ehdotettu malli rakentuu uuden aluehallintotason, sote-maakuntien järjestämistä vastuulle siten, että lähtökohtana on valtion rahoitusvastuu, on esitys eräiltä keskeisiltä osiltaan lähtökohdiltaan erilainen, kuin viime vaalikaudella esitetty maakuntauudistus. Sote-maakunnille siirrettäisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät, kun edellisen vaalikauden esityksessä maakunnista olisi tullut monialaisia toimijoita. Myös kyseiseen esitykseen liittynyt valinnanvapausjärjestelmä olisi muokannut julkisin varoin toteutettavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa merkittävästi uudella tavalla. Esitys eroaa myös eräiltä muilta osin, kuten esimerkiksi valtion rahoitusmallin sekä omaisuusjärjestelyjen osalta viime vaalikauden esityksestä. Ehdotettuun mallin sisältyy lisäksi Uudenmaan osalta muusta maasta poikkeava hallinnollinen ratkaisu.

Uudistuksen keskeinen perustelu on, että nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Muun muassa väestörakenteen muutos, alueelliset muutokset palvelutarpeessa ja huoltosuhteessa sekä näiden vaikutukset julkisen talouden rahoituspohjaan vaikeuttavat entistä enemmän palvelujen järjestämistä.

Sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut merkittävän suureksi. Tämä näkyy sekä eri väestöryhmien välisinä että alueellisina hyvinvointi- ja terveyseroina. Eriarvoistumisen kasvu on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voimakasta. Hyvinvointipalvelujen saatavuudessa on perustuslain näkökulmasta oikeudellisesti merkittäviä eroja.

Nykyisen kuntaperusteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ongelmana on, että osa nykyisistä kunnista ei kykene järjestämään väestökehityksen ja taloudellisen kantokykynsä perusteella lainsäädännön edellyttämällä tavalla sosiaali- ja terveystalouksia. Väestökehitys on ongelma sekä väestörakenteen heikentymisen ja väestön määrän vähentymisen perusteella. Ongelmaa syventää syrjäytymiseen sekä psyykkiseen ja fyysiseen sairastavuuteen liittyvien riskien kasautuminen osaksi samoille alueille, joiden kunnat ovat palvelujen järjestämiskyvyltään keskimääräistä heikompia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen osalta ongelmana on erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen jakautuminen eri vastuutahoille. Rakenteen sisältää siten kannusteet siirtää palvelujen järjestämistä vastuuta sekä siitä aiheutuvia kustannuksia muille toimijoille. Palveluiden käyttäjien näkökulmasta tämä on näkynyt palvelujen pirstoutumisena sekä käyttäjien ”pomotte-luna” eri toimijoiden välillä. Yksilön oikeudet palveluihin eivät tällöin toteudu riittävän hyvin ja yhdenvertaisella tavalla. Pirstaleisessa järjestelmässä asiakas saattaa myös helposti pudota eri palvelujen väliseen kuiluun, jos millään taholla ei ole selkeää kokonaisvastuuta palvelujen saatavuudesta huolehtimisesta.

Ongelmallista nykyrakenteessa on lisäksi rahoituksen jakautuminen eri järjestäjien talousarvioihin. Kun järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu on erikoissairaanhoidon osalta jakautunut eri tahoille ja kunnat maksavat kuntayhtymän kulut, on erikoissairaanhoidon suojatummassa asemassa suhteessa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisrahoituksen kohdentamiseen. Tämä on johtanut siihen, että etenkin sosiaalihuollon sekä perustason terveydenhuollon palveluihin ei ole useinkaan kohdennettu palvelutarpeeseen nähden riittävästi voimavaroja eikä niitä ole myöskään kehitetty kokonaisuuteen nähden riittävästi.

Henkilöstön saatavuus on useilla alueilla vaikeaa. Varsinkin maaseutumaisissa kunnissa on ollut vaikeaa saada osaavaa henkilöstöä rekrytoitua, mutta puutetta osaavasta työvoimasta on ollut lisääntyvässä määrin myös isoissa kaupungeissa. Myös tämä on johtanut osaltaan palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyviin alueellisiin eroihin.

Tilanne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen alueellisen järjestämiskäytännön osalta on ollut pitkään hajanainen sekä sekava ja uudistuksen toteutumista on odotettu pitkään. Järjestelmän hajanaisuutta on osaltaan lisännyt kunta- ja palvelurakennemuutostusta sääntelevä Paras-puitelaki, jonka velvoitteet jättivät laissa olevien poikkeusperusteiden myötä uudistuksen ulkopuolelle osan sellaisista kunnista, joilla on suuria vaikeuksia turvata sosiaali- ja terveyspalveluja kuntalaisilleen. Paras-puitelaki lakkasi olemasta voimassa vuoden 2013 lopussa. Paras-puitelain sisältämät sosiaali- ja terveydenhuollon velvoitteet ovat kuitenkin edelleen voimassa, mutta niitä sovelletaan vain osaan niistä kunnista, joita velvoitteet alun perin koskivat. Velvoitteet kohdistuvat kuntiin varsin eri tavoin mikä saattaa palveluiden käyttäjät tosiasiallisesti erilaiseen asemaan ilman perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluita.

Sote-uudistuksen viivästyminen ja uudistuksien erilaiset painotukset ovat lisänneet palvelujärjestelmän hajanaisuutta. Osalla alueista on tehty erilaisia omia rakenteellisia ratkaisuja, kun taas toisilla alueilla on jääty odottamaan lainsäädännön myötä tapahtuvaa tilanteen selkeytymistä. Palvelujen nykytilaa on kuvattu tarkemmin yleisperusteluissa.

Sote-uudistuksen viivästyminen on johtanut lisäksi siihen, että kuntien ja kuntayhtymien eräitä oikeustoimia on jo usean vuoden ajan rajoitettu määräaikaisella rajoituslailla, jotta kunnat ja kuntayhtymät eivät voisi osaaoptimoida palvelurakennetta osaltaan ja sitä kautta haitata tulevien sote-järjestäjien toimintaa. Tämän määräaikaisen lain voimassaoloa on jatkettu pitkään ja siten puututtu kunnalliseen itsehallintoon sote-uudistuksen valmisteluvaiheeseen liittyvien perustein.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ensihoitopalvelujen turvaaminen liittyy keskeisesti pelastustoimeen ja siten on välttämätöntä, että uudistus koskee myös pelastustoimea.

Perustuslain 6, 19 ja 22 §:n perusteella julkisella vallalla on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden ja riittävien palveluiden saatavuuden kannalta ongelmallisen kehityksen muuttamiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa viime vaalikausina ehdotettujen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien uudistuksien yhteydessä katsonut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (vrt. PeVL 65/2002 vp, s. 3, PeVL 67/2014 vp, s.3-4). Perustuslakivaliokunta on todennut, että (PeVL 67/2014 vp, s 6/II), ”sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve

myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta” (PeVL 75/2014 vp, s 8/II). Lisäksi se on todennut, että sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa erikoissairaanhoidon päivystysuudistuksesta antamassaan lausunnossa PeVL 63/2016 vp. Nämä perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa esitetyt näkökohdat ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin kannalta sekä nyt käsiteltävänä olevana ehdotuksen kannalta.

Edellä esitetyistä syistä johtuen sote-uudistuksen toteutukselle voidaan katsoa perustellusti olevan kiireellinen tarve. Julkiselta vallalta edellytetään perustuslain 22 §:n nojalla tehokkaita toimenpiteitä perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi yhdenvertaisesti (PL 6 §) koko maassa.

12.2 Yleistä perustuslakiarvioinnista

Hallituksen esitys on merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta sekä alueelliseen itsehallintoon liittyvän sääntelyn kannalta. Esityksellä ehdotetaan sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi järjestettävän hallinnollisesti uudella tavalla. Näiden toimialojen perustehtävät ovat sisällöltään ja luonteeltaan erilaisia, mutta yhteistä sekä sosiaali- ja terveystoimelle että pelastustoimelle on mahdollistaa omalla toiminnallaan keskeisten perusoikeuksien toteutumista.

Hallituksen esitystä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteuttamisen, perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuuden, 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ja valtiojärjestyksen kansanvaltaisten perusteiden, sekä perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettua kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella, sote-maakunnassa. Esityksen arvioinnissa keskeisiä kysymyksiä ovat myös perustuslain 22 §:n mukaisten julkisen vallan velvoitteiden turvata perusoikeuksien toteuttaminen ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen käytännön sisältö sekä perusoikeuksien ottaminen huomioon säädettäessä perustuslain 122 §:n mukaisesti aluejaoista. Lisäksi esitystä on arvioitava perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallintoon kuuluvan valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettavan rahoitusperiaatteen samoin kuin rahoitusperiaatteen toteutumisessa perusoikeuksien toteuttamisedellytyksien turvaamisessa. Aluejako on arvioitava myös perustuslain 122 §:n perusteella. Lisäksi sopimuksen mitättömyyttä on arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan näkökulmasta.

Esityksessä ehdotettua sääntelyä palvelujen hankkimista yksityisiltä palvelutuottajilta on arvioitava myös julkisen hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n perusteella. Maakuntien hallintoa ja palveluita järjestettäessä on lisäksi otettava huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvoite huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen säännös on perustuslain 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Momentti sisältää myös oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon ja välttämättömiin sosiaalipalveluihin (HE 309/1993 vp, s. 69). Pykälän 3 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata siten kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 6 § sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellon. Eri kuntien ja alueiden asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kansanvaltaisuusperiaatteesta. Kansanvaltaan sisältyy yksikön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä on todettu, että pykälän perusteella kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslain 14 §:n säännökset vaali- ja osallistumisoikeuksista liittyy kansanvaltaisuuden toteuttamiseen. Perustuslain 2 ja 14 §:n kokonaisuus määrittelee myös perusteita sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja laajemmin maakuntahallinnon järjestämiseen. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden itsehallinnosta, kunnallisesta verotusoikeudesta ja mahdollisuudesta säätää lailla asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella. Valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettava rahoitusperiaate pohjautuu perustuslain 121 §:n tulkinnaan.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Pykäle asettaa valtiolle myös viimekätisen rahoitusvastuun perusoikeuksien toteuttamisen edellytyksistä.

Esitys liittyy laajalti useiden perusoikeuksien ja erityisesti perustuslain 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan ja niihin kuuluvien oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalvetuihin toteuttamiseen. Näitä koskevat myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on otettava lain-säädännössä ja perusoikeuksien tulkinnassa huomioon. Esityksellä ei muuteta näitä oikeuksia. Sen sijaan esityksen tarkoituksena on parantaa näiden oikeuksien toteuttamisen edellytyksiä. Esityksessä säädettävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat säännökset ja rahoitusjärjestelmä myös määrittelevät käytännön mahdollisuuksia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteuttamiseen.

12.3 Sote-maakuntarakenne

Sote-maakunnat ja maakuntajako

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Itsehallintoalueiden aluejaosta tai alueiden suuruudesta ei ole perustuslaissa erillissäännöksiä, vaan aluejakoon sovelletaan perustuslain yleistä aluejakoa koskevaa säännöstä (PL 122 §). Sen mukaan aluejakojen lähtökohtana tulee olla pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaisi 22 sote-maakuntaa, joiden vastuulle koottaisiin sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon perus- ja erikoistason sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja joiden alue muodostuisi pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Voimaanpanolain 5 ja 6 §:issä säädettäisiin maakuntajaosta ja niiden nimistä, niihin kuuluvista kunnista sekä sote-maakunnista uudistuksen voimaantullessa. Esityksessä ehdotetut sote-maakunnat vastaavat Uudenmaan erillisratkaisun perusteella perustettavia sote-maakuntia sekä Etelä- ja Pohjois-Savon sote-maakuntia lukuun ottamatta viime vaalikaudelle ehdotettuja maakuntia. Ehdotuksen perusteella sote-maakunnat muodostuisivat yhtä kuntaa suuremmista alueista. Helsingin kaupunki järjestäisi kuntana sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät.

Aluejako perustuu edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta lähtökohtaisesti pitkäaikaiseen tradition mukaiseen maakuntajakoon, jolloin tarkoituksenmukaisen toiminnallisen alueellisen kokonaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän. Pääosin nykyiseen maakuntajakoon perustuvan aluejaon perusteella sote-maakunnat voivat hyödyntää olemassa olevia kunnallisia yhteistyön rakenteita ja perinteitä sekä yhteistyösuhteita kokonaan uusia aluejakoja helpommin. Tällä on erityistä merkitystä erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

Perustuslakivaliokunta ei viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan lausunut alueista tai niiden määrästä. Viime vaalikaudella ehdotetussa hallituksen esityksessä perusteltiin alueita ja niiden määrää perusoikeuksien, kansanvaltaisuuden, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen ja kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmista.

Esityksessä on otettu huomioon perustuslain julkisen hallinnon järjestämistä, aluejakoa ja oikeusturvaa (PL 21 §) koskevat säännökset sekä myös voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvä aluejakosääntely. Ehdotetun sääntelyratkaisun ei voida katsoa olevan ristiriidassa näiden säännösten tai niitä koskevan vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa taikka poikkeavan voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä sääntelyratkaisuista.

Nykyiseen maakuntajakoon tehtävät muutokset

Itä-Savon sairaanhoitopiiriin kuuluvat neljä kuntaa ovat esittäneet, että ne haluaisivat kuulua Pohjois-Savon sote-maakuntaan. Alueen suuntautuminen tarkoittaisi, että myös muissa toimialuejaoissa ne kuuluisivat osaksi Pohjois-Savon maakuntaa ja maakuntajakoa muutettaisiin sote-maakuntarakennetta vastaavasti. Kunnat eivät olisi enää osa Etelä-Savon maakuntaa. Maakuntajaon muutos olisi perusteltu sosiaali- ja terveydenhuollon vahvemman järjestämiskyvyn näkökulmasta.

Uudenmaan erillisratkaisun perusteella Uudenmaan maakuntaan ehdotetaan perustettavaksi neljää sote-maakuntaa. Alueista muodostuu väestömäärältään ja kantokyvyltään muuta maata vastaavia toiminnallisia kokonaisuuksia. Helsinki puolestaan on väestömäärältään ja kantokyvyltään suurempi, kuin mikään muu sote-maakunta Suomessa ja se järjestää jo tällä hetkellä muita kuntia laajemmin myös erikoissairaanhoidon palveluja.

Uudenmaan alueen jakaminen on perusteltua perustettavien sote-maakuntien palveluiden kantokyvyn, kansanvaltaisuuden paremman toteutumisen sekä uudistuksen paremman hallittavan

toteutuksen vuoksi. HUS-sairaanhoidopiirin toiminnan jatkuminen HUS-maakuntayhtymän toimintana varmistaa HUSille säädettyjen keskitettyjen ja vaativan erikoissairaanhoidon, yliopistollisen sairaalan tutkimus- ja opetustoiminnan järjestämisen.

Sote-maakuntien muuttaminen

Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon. Maakuntajaon perusteella maa jaettaisiin edelleen 18 maakuntaan. Sote-maakuntia olisi kuitenkin 21, koska Uudenmaan maakunnan alueella toimisi neljä sote-maakuntaa, Sote-maakuntarakennelain mukaan maakuntien aluejako muodostaisi muualla kuin Uudellamaalla sote-maakuntien aluejaon perustan. Sote-maakuntien muuttamisesta säädettäisiin tähän esitykseen sisältyvässä uudessa sote-maakuntarakennelaissa. Sote-maakuntarakenteen muuttaminen johtaisi vastaavaan maakuntajaon muuttamiseen.

Laki sisältäisi säännökset muun muassa sote-maakuntien muuttamisen edellytyksistä ja sitä koskevasta menettelystä, muutoksesta aiheutuvien hallinnollisten, taloudellisten ja henkilöstövaikutusten huomioon ottamisesta sekä muutoksenhausta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esittelystä sote-maakuntien muuttamisesta. Päätös voitaisiin tehdä, jos laissa tarkoitetut sote-maakuntien muuttamisen edellytykset täyttyisivät. Valtioneuvoston päätökseen sote-maakuntien yhdistymisestä saisi hakea muutosta valittamalla. Sote-maakuntien muuttamista koskeva menettely vastaisi kuntarakenteen muuttamista koskevaa menettelyä.

Sote-maakunnan muuttamista sote-maakunnan arviointimenettelyn perusteella käsitellään maakuntien ohjausta koskevassa luvussa.

Viime vaalikaudella ehdotetussa maakuntaudistuksessa (HE 15/2017 vp) ehdotettiin, että maakuntajakoa koskeva muutos olisi perustunut kuntarakennelain mukaisesti joko valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön päätökseen. Perustuslakivaliokunta ei katsonut, että säännös olisi ollut ristiriidassa perustuslain 122 §:n kanssa.

Aluejaon yhteys perusoikeuksien toteutumiseen

Perustuslain 22 § mukainen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen rajoittaa aluejaossa lainsäätäjän harkintavaltaa. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslakinäkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla sote-maakunnilla edellytykset huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveystaloudesta (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Punnittaessa aluejakoon liittyviä kysymyksiä lainsäätäjän on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen edellytykset ja antaa perusoikeuksien toteutumiseen kokonaisuutena riittävä painoarvo suhteessa muihin näkökohtiin. Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveystalouteen yhdenvertaisella tavalla.

Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos lainsäätjä valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (mm. PeVL 67/2014 vp).

Hallituksen esityksen mukaisessa aluejakoratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. Uttamaata ja Etelä-Savon neljää nykyistä kuntaa koskevia ehdotuksia lukuun ottamatta esitys vastaa viime vaalikaudella ehdotettua maakuntauudistuksen aluejakoa, johon perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan esittänyt valtiosääntöoikeudellisia muutostarpeita.

Sote-uudistuksen aiemman valmistelun yhteydessä on arvioitu eri aluejakovaihtoehtoja. Valmisteluun liittyen on esitetty eräitä näkemyksiä, joiden mukaan lähtökohtaisesti nykyisiin maakuntiin tai sairaanhoitopiireihin perustuvassa aluejaossa palveluiden järjestäjien määrä jäisi edelleen osin liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Vaihtoehtoisena aluejakona on aiemmassa valmistelussa arvioitu muun muassa viiteen erityisvastuualueeseen pohjautuvaa vaihtoehtoa.

Nyt ehdotetussa mallissa integroidaan sosiaali- ja terveystalvet sekä perustason että erikoistason osalta samalle järjestäjälle. Koska sote-maakunnat vastaavat myös erikoistason palveluista, on aluejaon perustuttava toimijoille, jotka kykenevät vastaamaan sairaanhoitopiirien tehtävistä. Näin ollen esityksessä on valittu edellä todetuina tavoitettavaksi lähtökohtaisesti nykyiseen maakuntajakoon perustuva aluejako, joka pääsääntöisesti on yhteneväinen sairaanhoitopiirijaon kanssa. Esityksen mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio toteutetaan siten pääosin nykyisten sairaanhoitopiirien vastuulla olevien palvelujen tasolla, joten myös ehdotettu aluejako on lähtökohtaisesti yhteneväinen tämän aluejaon kanssa. Ehdotetun aluejaon katsotaan vastaavan aluejaon osalta nykyisten sairaanhoitopiirien tehtävien hoitamiseen tarvittavaa kantokykyä ja aluejakoa pidetään siten perusteltuna. Uudenmaan osalta ehdotetaan toteutettavan erillisratkaisu, jonka perusteita käsitellään perustuslain näkökulmasta erikseen jäljempänä.

Valitusta aluejaosta johtuen tarvitaan edelleen sääntelyä, jolla eräät erityisosaamista sekä laajempaa väestöpohjaa vaativat palvelut keskitetään ehdotettua aluejakoa harvemmille järjestäjille. Esityksessä ei kuitenkaan ehdotettaisi sisällöllisiä muutoksia nykyiseen terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain palvelujen keskittämistä koskevaan sääntelyyn (esimerkiksi ympärivuorokautinen erikoissairaanhoidon päivystys). Myöhemmin annettavalla sosiaali- ja terveydenhuollon eriytyislainin muutosta koskevassa hallituksen esityksessä on tarkoitus tehdä nyt käsillä olevasta esityksestä johtuvat tekniset muutokset myös terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin sekä antaa nykyisen kaltaiset uuden sote-rakenteen mukaiset asetukset. Tarkoitus ei ole tällöinkään muuttaa nykyisen 13 laajaa ympärivuorokautista päivystystä tai tehtävien koostamista koskevaa terveydenhuoltolain tai sosiaalihuoltolain sääntelyä, vaan nykyisin tietyille kunnille ja sairaanhoitopiireille keskitetyt tehtävät siirtyisivät niitä vastaaville sote-maakunnille.

Lisäksi sote-järjestämislaissa säädettäisiin sote-maakuntien yhteistyöalueista, jotka aluejaoltaan vastaisivat lähtökohtaisesti nykyisiä erityisvastuualueita. Yhteistyöalueet perustettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten, ja ne korvaisivat nykyiset erityisvastuualueet. Tarkoituksena olisi, että yhteistyöalueilla väestöltään, elinkeinorakenteeltaan ja maantieteeltään erilaisten sote-maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto järjestettäisiin ja toteutettaisiin tavalla, jossa hyödynnettäisiin erilaisten sote-maakuntien vahvuudet koko alueen väestöä hyödyttävällä tavalla. Samaa yhteistyöalueeseen kuuluvien sote-maakuntien olisi tehtävä yhteistyösopimus, jossa sovittaisiin laissa tarkemmin yksilöityjen kokonaisuuksien osalta sosiaali- ja terveydenhuollon työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta yhteistyöalueella. Lisäksi valtioneuvostolle säädettäisiin toimivalta päättää sopimuksen

sisällöstä siltä osin kuin sote-maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä, yhteistyösopimuksessa ei olisi sovittu kaikista lain edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi riittävän ja kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella tai sopimuksessa ei olisi varauduttu riittävästi häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Yhteistyöalueittain tehtävä sopimus ja siihen liittyvä valtioneuvoston toimivaltasäännös on erikoissairaanhoidon osalta lähtökohtaisesti yhteneväinen erityisvastuualueella nykyisen sääntelyn perusteella tehtävän erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksen kanssa, jota koskeva sääntelymalli on otettu käyttöön perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Erikoissairaanhoidon sijaan nyt säädettävä yhteistoiminta koskisi kuitenkin myös perusterveydenhuoltoa sekä sosiaalihuoltoa. Ehdotettavassa mallissa on myös nykyiseen sääntelyyn verrattuna lailla säädetyt tiukemmat edellytykset yhteistyösopimukselle sekä valtioneuvoston toimivallalle puuttua yhteistyösopimuksen sisältöön laissa säädetyillä perusteilla, koska nykyinen järjestämismenettely ei ole osoittautunut riittävän tehokkaaksi ohjaus- ja yhteistoimintamekanismiksi. Yhteistoimintaa koskeva sääntely on välttämätön yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalvelujen varmistamiseksi.

Valtioneuvoston toimivalta päättää viime sijassa laissa säädettyjen edellytyksien perusteella yhteistyösopimuksen sisällöstä rajoittaa sinänsä sote-maakunnan asukkaiden itsehallintoa. Toimivalta on kuitenkin laissa rajattua ja toissijaista. Yhteistyöalueella tehtävä sopimus on hyväksyttävä yhteistyöalueen kaikkien sote-maakuntien sote-maakuntavaltuustoissa, mikä turvaa kaikkien sote-maakuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lisäksi valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä vain siltä osin, kuin laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Yhteistyöalueen sote-maakunnat voisivat lisäksi, milloin vain tehdä korvaavan yhteistyösopimuksen, jossa olisi otettu riittävästi huomioon laissa säädetyt edellytykset. Ehdotettavat valtioneuvoston ohjausvaltuudet eivät ole laajempia, mitä hallituksen esityksessä 324/2014 vp sote-järjestämislainsiksi ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämispäätöksen sisällöksi tai edellisen hallituskauden esityksessä 15/2017 vp ehdotettiin maakuntien yhteistyösopimuksen osalta. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 67/2014 vp) tuolloin ehdotettua järjestämispäätöksen sisältöä perustuslain kannalta hyväksyttävänä myös suhteessa kunnan asukkaiden itsehallintoon. Samoin perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (HE 26/2017 vp) maakuntien yhteistyösopimuksen osalta.

12.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen

Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella maakunta- ja sote-uudistuksen ja siihen liittyneen valinnanvapauden osalta julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen (perustuslain 6, 19 ja 22 §) sekä julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksiä (perustuslain 124 §). Koska viime hallituskaudella ehdotetun uudistuksen perusratkaisut eroavat olennaisesti nyt ehdotettavan uudistuksen peruslähdekohdista, eivät perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sellaisenaan sovellu nyt esitetyn uudistuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Linjauksilla on kuitenkin merkitystä myös tässä uudistuksessa esitettyjen järjestämislain sekä sote-maakuntalain säännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, vaikka esityksessä ei ehdoteta viime vaalikaudella ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää.

Perustuslakivaliokunta arvioi maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp), toteuttaako ehdotettu sääntely osaltaan julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riit-

tävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnalla on perustuslain 19 §:n mukaan velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet. Perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin se totesi edellyttävän, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveihin. Valiokunta edellytti, että lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla.

Perustuslakivaliokunta edellytti, että maakunnan tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 65/2018 s. 17–19), että perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuva palveluiden turvaamisvelvoite edellyttää, että maakunnan toiminta mitoitetaan sellaiseksi, että se kykenee välittömästi mukautumaan esimerkiksi tilanteeseen, jossa yksi tai useampi merkittävä palveluntuottaja syystä tai toisesta lopettaa nopealla aikavälillä toimintansa tietyllä alueella (PeVL 15/2018 vp, s. 17–19). Valiokunta edellytti, että maakunnalle säädetään velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 18–19).

Esityksen valmistelussa on katsottu, että vaikka nyt ehdotettuun sote-uudistukseen ei sisälly viime vaalikaudella ehdotettua lakisäätöistä valinnanvapausjärjestelmää, ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole otettu riittävästi huomioon perustuslakivaliokunnan esittämiä edellytyksiä. Vastaava perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä riski voi toteutua sote-maakunnan omien päätösten perusteella, jos lainsäädäntöä ei tarkenneta. Jo nyt jotkut kunnat ovat tehneet sellaisia ostopalvelusopimuksia, joiden perusteella ne eivät pysty varmistamaan perustuslaissa tarkoitettulla tavalla yhdenvertaisia ja riittäviä sosiaali- ja terveystalveja kaikissa tilanteissa, eivätkä tosiasiaassa päätä järjestämisvastuuseen kuuluvista asioista tai ohjaa järjestämisvastuunsa perusteella palvelutuotantoa. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa kokonaisulkoistukset, joissa kunnalle ei ole jäänyt omaa tuotantoa juuri lainkaan ja joissa kuntaan on jäänyt vain muutamia viranhaltijoita tekemään viranhaltijapäätöksiä ja huolehtimaan muista julkista valtaa sisältävistä tehtävistä. Koska perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikaudella lainsäädäntömuutoksia perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, ehdotetaan lainsäädäntöä tarkennettavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Järjestämisvastuusta säädettäisiin sote-maakuntalaissa ja sote-järjestämislaissa. Järjestämislakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin, mitä sote-maakuntalain 7 §:ssä määritelty järjestämisvastuun kanto edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sote-maakuntalain 7 §:n mukaan järjestämisvastuulla tarkoitettaisiin vastuuta asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä

viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Järjestämislain 8 §:n mukaan sote-maakunnalta edellytettäisiin, että sillä olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämistä vastuu toteuttamiseksi sote-maakunnalla olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö ja muut tarvittavat toimintaedellytykset sekä riittävä oma palvelutuotanto. Lisäksi 12 §:ssä säädettäisiin edellytyksistä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palvelutuottajalta sekä palvelujen hankkimista koskevista rajoituksista, millä varmistettaisiin edellä mainittujen säännösten lisäksi sitä, ettei sote-maakunta siirrä järjestämistä vastuu ostopalvelutuottajalle ja että sille jää kaikissa olosuhteissa kyky vastata palveluista kaikissa tilanteissa.

Sote-maakuntalain ja järjestämislain edellä kuvatuilla järjestämistä vastuu koskevilla säännöksillä varmistettaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystaloudet. Julkiselle vallalle kuuluvaan järjestämistä vastuu kantaan sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteisiin kaikissa tilanteissa liittyy edellytys tietyn tasoista omaa palvelutuotannosta. Oman palvelutuotannon määrää ei ole kuitenkaan mahdollista määrittellä kategorisesti säännöksissä, koska järjestämistä vastuu näkökulmasta erilaisiin palveluihin liittyy erityyppisiä osaamisvaateita ja mahdollisuuksia korvata palvelutuotantoa häiriötilanteissa. Lisäksi tällaista määrällistä osuutta on äärimmäisen vaikea määrittellä siten, että sen kautta voitaisiin saman aikaisesti yhtäältä turvata riittävä oma palvelutuotanto ja toisaalta mahdollistaa järjestämistä vastuuun kuuluva tarkoituksenmukainen tuotantorakenne. Sote-maakunnan tulisi määrittellä riittävän oman palvelutuotannon taso ottaen huomioon laissa säädetyt reunaehdot siitä, että sen on kyettävä kaikissa tilanteissa huolehtimaan järjestämistä vastuu toteuttamisesta ja siihen liittyen asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta palvelujen saatavuudesta. Riittävä oma palvelutuotanto edellyttäisi myös riittävä omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä, hallinnollista ja muuta henkilöstöä sekä asianmukaisia toimitiloja, toimintavälineitä ja muita tarvittavia toimintaedellytyksiä. Lisäksi riittävä oma palvelutuotannon taso varmistettaisiin säätämällä ostopalvelujen hankkimiselle edellytykset, jotka myös rajaisivat mahdollisuutta ulkoistaa palvelutuotantoa siten, ettei sote-maakunta pystyisi huolehtimaan järjestämistä vastuu toteuttamisesta.

Sote-maakunnan oman palvelutuotannon taso ja ostopalvelujen hankkimista voitaisiin valvoa valvontaviranomaisten toimesta ja sitä seurattaisiin myös sote-maakunnan kanssa vuosittain käytävissä sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteluissa. Sote-maakunnan päätöksentekoprosessissa ostopalveluja hankittaessa ohjattaisiin myös 15 §:ssä säädetyllä hankintapäätöksen perusteluvelvoitteella. Lisäksi sote-maakunnan olisi 14 §:n mukaisesti varauduttava ostopalvelusopimusta tehdessään sopimuksen päättymiseen ja erilaisiin häiriötilanteisiin sekä huolehdittava toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Uudenmaan erilliskäytäntö

Uudenmaan erilliskäytäntö terveydenhuollon järjestämistä vastuu on ensisijaisesti Uudenmaan neljällä sote-maakunnalla ja Helsingin kaupungilla kuitenkin siten, että erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyvien tehtävien osalta tehtäviä on säädetty lailla HUS-maakuntayhtymälle. Uudenmaan jakoa viiteen järjestämistä vastuuun sekä HUS-maakuntayhtymään on perusteltu alueen järjestäjien väestöpohjan ja henkilöstön osaamista koskevan resurssipohjan perusteella. Niiden perusteella on mahdollista jakaa alue useampaan järjestäjään. Samalla on myös tarve turvata HUSin toiminta, joka on sekä Uudenmaalla ja yhteistoiminta-

alueella alueellisesti että valtakunnallisen erikoissairaanhoidon työnjaon osalta välttämätöntä. Uudenmaalla toiminta olisi voitu järjestää myös samalla tavoin kuin muualla maassa perustamalla yksi sote-maakunta, mutta muutos on alueen suuruuden johdosta hallitumpi järjestää useamman toimijan mallilla.

Se, että Uudenmaan erillISRatkaisun mukaan järjestämisvastuu on pääosin ensisijaisesti Uudenmaan sote-maakunnilla ja Helsingin kaupungilla, vastaa pääosin muualla maassa toteutettavaa hallinnollista mallia. HUS-järjestämissopimuksen sisällöstä olisi säädetty laissa ja valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää sopimuksesta, jos sopimuksen osapuolet eivät pääse sopimukseen tai maakuntien yhdenvertaisuus tai palvelujen saatavuus vaarantuu alueella. Täten palvelujen saatavuus ei jää pelkästään osapuolten sopimisen varaan, vaan valtioneuvosto voi viime kädessä puuttua sopimukseen, joka ei turvaa perusoikeuksien toteutumista. Tältä osin ehdotuksessa on otettu huomioon julkisen vallan velvoite huolehtia palvelujen saatavuudesta kaikissa tapauksissa.

12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle palveluntuottajalle

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp) mukaan sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei saisi antaa muille kuin viranomaisille. Lähtökohtana on myös, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää vain lain ja lain nojalla sekä 124 §:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin tällöinkin perustuttava lakiin. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on poikkeus ja pääsääntöisesti viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella lähtökohtaisesti perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta on siten tarpeen tarkastella perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten perusteella. Ainakin potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta ovat ymmärrettävissä julkisiksi hallintotehtäviksi. Palvelun antamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös palvelutarpeen arviointi sisältää julkisen vallan käytön piirteitä. Sosiaali- ja terveystalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. Tämän vuoksi ehdotettava sääntely on päädytty toteuttamaan siten, että sote-maakunnan hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveystalveluja, on kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täytyttävä perustuslain 124 §:ssä asetut edellytykset. Tämä on perusteltua jo siitäkin syystä, että hankittavissa palveluissa on kaikilta osin kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteuttamisesta.

Perustuslain 124 §:n mukaiset julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat edellytykset on otettu esityksessä huomioon tarkentamalla järjestämislaissa säännöksiä palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palvelutuottajalta sekä sääntelemällä vuokratyövoiman käyttöä ja yksityisen palveluntuottajan alihankintaa. Lisäksi säädettäisiin yksityistä palvelutuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta, hallinnon yleislakien soveltamisesta ostopalvelutoimintaan sekä yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan ohjauksesta ja valvonnasta.

Ehdotetun järjestämislain 12 §:ssä edellytettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimiselta yksityiseltä palvelutuottajalta, että tämä on tarpeen lakisääteisten ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämiseksi sekä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säännöksessä edellytettäisiin lisäksi, että hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuustaan. Säännöksen lähtökohtana olisi, että näissä rajoissa sote-maakunta voisi lähtökohtaisesti hankkia palveluja. Palvelujen hankkimista rajoitettaisiin järjestämisvastuuseen kuuluvien, julkisen vallan käyttöön liittyvien ja joidenkin nimenomaisesti määriteltujen tehtävien osalta. Hankintojen ulkopuolelle jäisivät sosiaalipäivystys, kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut lukuun ottamatta perusterveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanottoa ja ensihoitopalvelu järjestämistehtäviin liittyviltä osin.

Järjestämislain 12 §:n sääntely täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen. Sote-maakunta päättäisi julkisten hallintotehtävien antamisesta yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi lain nojalla ja tämä edellyttäisi sote-maakunnan tapauskohtaista harkintaa tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuudesta sekä järjestämislain 15 §:n mukaisesti hankintapäätöksen perustelemista tältä kannalta. Terveystieteiden palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi sen vuoksi, että siten voitaisiin turvata asiakkaiden hoitoon pääsy terveydenhuoltolaissa säädetyssä ajassa silloin, kun sote-maakunnan oma tuotantokapasiteetti ei riitä potilasjonojen purkamiseen. Palvelujen hankkiminen voisi olla perusteltua myös tilanteissa, joissa esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollossa yksityinen perhe koti on lapselle kodinomaisempi ja tarkoituksenmukaisempi sijoituspaikka kuin sote-maakunnan omat lastensuojeluyksiköt. Järjestämislain 12 §:n on arvioitu täyttävän myös vaatimuksen sääntelyn riittävästä tarkkarajaisuudesta, vaikkei pykälässä ehdoteta säädettäväksi yksityiskohtaisesti luetteloimalla, mitä palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta voidaan hankkia ostopalveluna. Julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen säätää yksityiskohtaisesti lailla. Yksityiskohtaiseen säätämiseen liittyisi myös merkittäviä haasteita käytännön toiminnan näkökulmasta, sillä sosiaali- ja terveyspalveluista, varsinkin terveyspalveluista, ei ole säädetty laissa niin yksityiskohtaisia määritelmiä, että ne kattaisivat tyhjentävästi kaikki ne palvelut, joita sosiaali- ja terveyspalveluina annetaan.

Sosiaalihuollon palvelun antamista koskeva hallintopäätös ja siihen liittyvä palvelutarpeen arviointi kuuluvat järjestämisvastuuseen sisältyviin tehtäviin. Hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin liittyy julkisen vallan käytön piirteitä. Sen sijaan terveydenhuollossa ei tehdä pääsääntöisesti hallintopäätöksiä ja hoidon tarpeen arvioinnin osalta on ollut käytännön toiminnassa jossain määrin epäselvää, miltä osin se on julkista hallintotehtävää, jota ei voida ilman lailla säätämistä antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tämän vuoksi 12 §:n 3 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi, että sote-maakunnan olisi vastattava palvelutarpeen arvioinnista hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi säädettäisiin, että tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa tietyiltä osin

terveydenhuollossa siten, että sote-maakunta voisi antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, osana asiakkaalle annettavaa hoitoa, asiakkaan lääketieteellisen tai hammaslääketieteellisen hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisujen tekemisen, hoitosuunnitelman laatimisen sekä lähetteen laatimisen erikoissairaanhoidon. Vain virkasuhteessa oleva lääkäri voisi kuitenkin tehdä lähetteen perusteella tehtävän terveydenhuoltolain 52 §:ssä tarkoitetun ratkaisun asiakkaan ottamisesta sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoidon toteuttavaan toimintayksikköön sairaanhoitoa varten ja siihen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut sekä sairaalaan otetun asiakkaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut. Lisäksi terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitetussa ensihoitopalvelussa hoidon tarpeen arvioinnista vastaavan vastuulääkärin ja kenttäjohtajan olisi oltava virkasuhteessa. Järjestämislain 12 §:n 3 momentin säännös mahdollistaisi julkisena hallintotehtävänä pidettävän hoidon tarpeen arvioinnin antamisen tarkoituksenmukaisilta osin yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, mutta säilyttäisi tehtävän merkittävimmiltä osin viranomaisella. Hoidon tarpeen arviointi, hoitoratkaisujen tekeminen ja hoitosuunnitelman laatiminen ovat olennainen osa esimerkiksi lääkärin vastaanottokäynnin sisältöä, minkä vuoksi näiden tehtävien antaminen on tarkoituksenmukaista sisällyttää perusterveydenhuollossa osaksi ostopalveluna hankittavia palveluja eikä erottaa tehtäväksi virkasuhteessa olevan lääkärin toimesta, sillä se tarkoittaisi käytännössä päällekkäistä työtä. Tehtävän antamisesta yksityiselle palveluntuottajalle säädettäisiin perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lailla ja sen antaminen yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi olisi edellä kuvatulla tavalla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Koska sosiaali- ja terveystalvuujuja tuotetaan myös käyttämällä vuokratyövoimaa, järjestämislaissa säädettäisiin myös erikseen vuokratyövoiman käytön edellytyksistä. Myös vuokratyövoiman käyttämisessä on kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, vaikkei kyse olekaan palvelun hankkimisesta vaan työvoiman vuokraamisesta. Lähtökohtana sosiaali- ja terveydenhuollon vuokratyövoiman käytössä olisi samat edellytykset kuin ostopalveluissa, mutta koska vuokratyöntekijä toimisi sote-maakunnan suorassa työnjohtolisessa alaisuudessa, vaikkei olisikaan työsuhteessa sote-maakuntaan, vuokratyövoiman käyttöä ei voida kokonaan rinnastaa ostopalveluihin. Esityksessä ehdotetaan, että vuokratyövoiman käytön osalta sovellettaisiin vastaavia rajoituksia kuin ostopalveluissakin, mutta sen lisäksi vuokratyövoimaa voitaisiin käyttää sote-maakunnan omaan henkilöstöä täydentävästi myös ympärivuorokautisessa päivystyksessä. Lisäksi vuokratyöntekijä voisi tehdä sote-maakunnan työnjohtolisessa alaisuudessa hoidon tarpeen arvioinnin ja siihen liittyviä hoitoratkaisuja myös ympärivuorokautisessa päivystyksessä sekä sairaalaan otetun asiakkaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyen. Vuokratyövoimaa tarvitaan täydentämään sote-maakunnan omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä varsinkin loma- ja kiireaikoina, minkä vuoksi mainittujen tehtävien hoitamista vuokratyöntekijöiden avulla on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaisena tehtävän hoitamiseksi. Ehdotetuilla säännöksillä varmistettaisiin, että myös näissä tilanteissa sote-maakunnalla on kyky varmistaa lakisääteiset palvelut. Sote-maakunnalla olisi suoraan työnjohton puitteissa mahdollista ohjata ja valvoa vuokratyövoimana toimivien ammattihenkilöiden toimintaa, joten perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimusten ei voida katsoa tällöin vaarantuvan.

Alihankinta

Perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikaudella ehdotetun maakuntaudistuksen yhteydessä ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään liittyen, että yksityisen palveluntuottajan ali-

hankintamahdollisuus eli julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen alihankkijan hoidettavaksi (subdelegointi) rajataan koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp, s. 57). Lisäksi valiokunta viittasi aiempaan tulkintakäytäntönsä, jossa se on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Järjestämislain sääntely koskien yksityisen palveluntuottajan alihankintaa täyttäisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaiset edellytykset. Järjestämislain 16 §:n mukaan yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveystalv palveluja alihankkijalta. Yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta toimien niin sanottuna kuoriorganisaationa, vaan hankkia voisi täydentäviä palveluja. Mainittuja palveluja voisi hankkia alihankkijalta kuitenkin vain, jos siitä on sovittu sote-maakunnan kanssa, yksityinen palveluntuottaja on ilmoittanut sote-maakunnalle alihankkijat, joita sen on tarkoitus käyttää ja esittänyt selvityksen siitä, että nämä täyttävät yksityiseltä palveluntuottajalta edellytetyt vaatimukset ja että sote-maakunta on antanut hyväksyntänsä kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen. Alihankintatapauksissakin yksityinen palveluntuottaja on kokonaisvastuussa tuottamistaan palveluista ja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta. Sote-maakunnan olisi ohjattava ja valvottava myös alihankkijan toimintaa. Järjestämislain 18 ja 19 §:n mukaan niiden toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi alihankkijaa koskisivat vastaavat 13 §:ssä säädetty vaatimukset ja 17 §:ssä säädetty velvollisuudet kuin yksityistä palveluntuottajaa.

Virkavastuu ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset

Yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi annettavien julkisten hallintotehtävien osalta turvataisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla perusoikeuksien toteutumista ja hyvän hallinnon takeita myös säätämällä yksityistä palveluntuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista. Järjestämislain 13 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi täytettävä yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetuissa laeissa säädetty edellytykset. Niillä olisi oltava sote-maakunnan hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävä osaaminen ja taloudellinen kantokyky, palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö, muut riittävät toimintaedellytykset sekä nimetyt vastuuhenkilöt. Lisäksi sote-maakunnan olisi varmistettava, ettei yksityisen palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ole todettu vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa. Järjestämislain 17 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi noudatettava vastaavia julkisia sosiaali- ja terveystalv palveluja koskevia velvoitteita kuin sote-maakunnan itse tuottamissa palveluissa noudatetaan, palvelujen tuottamista koskevaa sopimusta sekä sote-maakunnan järjestämistä vastuunsa nojalla yksityiselle palveluntuottajalle antamia ohjeita.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 65/2018 vp, 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Järjestämislain 18 ja 19 §:ssä säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltamisesta sekä virkavastuusta yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan toiminnassa. Virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös vuokratyövoimaan. Tältä osin sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asettamia vaatimuksia.

Sote-maakuntalain 10 §:ssä ja järjestämislain 39 §:ssä säädettäisiin sote-maakunnan velvollisuudesta ohjata ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia, joilta se hankkii palveluja. Sote-maakunnan olisi järjestämisvastuunsa nojalla ohjattava ja valvottava yksityisiä palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa ja tähän liittyen määriteltävä tarvittaessa palvelujen tuottamista koskevia ohjeita. Epäkohtien ilmetessä sote-maakunnan olisi ryhdyttävä selvittämään niitä ja vaadittava niiden korjaamista. Säännöksillä varmistettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeusturvan toteutumista hankittaessa palveluja.

12.6 Sote-maakuntaitsehallinto

Perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot maakuntaitsehallinnolle

Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella esitetyn maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä perustuslain asettamia reunaehtoja perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetulle itsehallinnolle.

Valiokunta totesi (PeVL 26/2017 vp), että perustuslain sanamuoto perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä jättää lainsäätäjälle enemmän harkintavaltaa, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu kuin kunnallisen itsehallinnon osalta.

Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 121.4 §:n itsehallinnon, 2 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen, sekä perustuslain 14 §:n 4 momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien perusteella maakuntaitsehallinnolla on oltava demokraattinen perusta ja yksilöllä on oltava mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua maakunnan hallintoon. Valiokunta totesi, että se on käytännössään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I).

Valiokunta liitti lausunnossaan itsehallintoon myös muita reunaehtoja. Valiokunta korosti maakuntien tehtävien määrittelyn lakitasoisuutta ja niiden rahoituksen yleiskatteellisuutta maakuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta.

Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta piti myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.”

Kansanvaltaisuus ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Esityksen mukaan sote-maakunnan ylimpänä toimielimenä toimii valtuusto, jonka jäsenet sote-maakunnan asukkaat valitsevat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Sote-maakuntavaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Sote-maakuntalakia koskevan esityksen mukaan sote-maakunnan päätösvalta kuuluu sote-maakuntavaltuustolle, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa muille sote-maakunnan viranomaisille. Valtuusto myös nimittää pääsääntöisesti muut sote-maakunnan toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Sote-maakunnan hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Sote-maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Sote-maakuntaa koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät sen organisaatorakenteen sote-maakuntavaltuuston päätettäväksi.

Sote-maakunnan tehtävät ja yleinen toimiala

Esityksen mukaan sote-maakunnan toimiala rajoitetaan lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin. Sote-maakuntien tehtävien hoito sidottaisiin sote-maakunnan alueeseen. Lisäksi sote-maakunnan itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saisi laajuudeltaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Laissa säädettäisiin lisäksi sote-maakunnan mahdollisuudesta harjoittaa liiketoimintaa. Tällaisen toiminnan tulisi olla vähäriskistä ja sen tulisi tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Lisäksi säädettäisiin, että sote-maakunnalla olisi oikeus ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy sote-maakunnan tehtävälleen, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen.

Esityksen perusteella sote-maakunnalla ei siten olisi samanlaista yleistä toimialaa kuin kunnilla, vaan sen mahdollisuudet ottaa päätöksensä perusteella tehtäviä hoidettavakseen olisivat huomattavasti rajatummat kuin kunnan. Rajauksen perusteet ovat pitkälti samat kuin viime vaalikaudella ehdotetussa maakuntauudistuksessa. Rajaus perustuu osaltaan siihen, että sote-maakunnan rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja muunlainen linjaus tarkoittaisi, että sote-maakunta voisi kasvattaa kustannuksiaan ja toisaalta kohdentaa rahoitustaan muidenkin kuin niiden tehtävien hoitoon, johon rahoitusta maksetaan. Rahoitusratkaisun lisäksi yleisen toimivallan rajoituksella on haluttu myös välttyä kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa. Kunnilta siirrettävien tehtävien osalta on myös pyritty korostamaan, että maakuntaitsehallinto voi ottaa tehtäviä hoidettavakseen vain silloin, kun sille osoitetaan rahoitus ja tehtävän hoito koskee koko maakunnan aluetta eli tehtävien antaminen perustuu sote-maakunnan kaikkien kuntien kanssa tehtyyn sopimukseen.

Perustuslakivaliokunta totesi viime vaalikauden esityksestä (PeVL 26/2017), että ”maakuntien puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty.” Se korosti, että yleisen toimialan puuttumista on arvioitava kokonaisuuden perusteella. Kokonaisharkinnassa merkityksellisenä valiokunta piti paitsi perusoikeuksien turvaamista ja siihen liittyviä hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyviä näkökohtia sekä myös rahoitusmallia. Perustuslakivaliokunta totesi, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa. Lausunnotsa (PeVL 65/2018) valiokunta totesi, että valiokunta piti ilmeisenä puutteena, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ollut täydentänyt sääntelyä yleisen toimialan osalta.

Esityksessä on hieman laajennettu sote-maakunnan mahdollisuuksia ottaa tehtäviä hoidettavakseen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Edelleen kuitenkin rajaus on välttämätön uudistuksen rahoitusmallin ja perusoikeuksen rahoituksen turvaamiseksi.

Sote-maakunnan verotusoikeuden puuttuminen

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä sote-maakunnalla olisi omaa verotusoikeutta. Sote-maakuntien tulonlähteinä olisivat valtion rahoitus, asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Sote-maakunnilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Sote-maakuntien rahoituksesta säädettäisiin sote-maakuntien rahoituslailla. Sote-maakuntien rahoituslain mukaisen rahoituksen lisäksi sote-maakunnilla olisi uusien ja laajenusinvestointien rahoitusta varten rajoitettu lainanottovaltuus, josta säädettäisiin sote- maakuntalaissa.

Sote-maakunnille ei ehdoteta verotusoikeutta. Perustuslakivaliokunnan maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevan lausunnon (PeVL 26/2017, s. 24) mukaan lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.

Sen sijaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 3 kappaleen mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi peruskirjaa koskevan ilmoituksen, jonka mukaan muun muassa 9 artiklan 3 kappaletta ei sovellettaisi maakuntiin.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus on käynnistänyt parlamentaarisen komitean valmistelun sote-maakuntien verotusoikeudesta. Hallitusohjelman mukaan parlamentaarisen komitean on tehtävä valmistelu vuoden 2020 loppuun mennessä.

12.7 Sote-maakuntien rahoitus

Sote-maakuntien rahoituslain mukainen rahoitus

Ehdotetussa sote-maakuntien rahoituslaissa on pyritty huolehtimaan siitä, että ehdotettu rahoitusmalli turvaisi sote-maakuntien riittävän rahoituksen. Tavoitteena on myös ollut selkeä, yksinkertainen ja läpinäkyvä rahoitusmalli. Rahoituslakiehdotuksessa on pyritty ottamaan erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellisellä vaalikaudella ehdotettua uudistusta koskevat kannanotot.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp (s. 22-23), että maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Valiokunnan mukaan maakuntien rahoituksen perusteltu lähtökohta on myös, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2018 vp lisäksi todennut, että sote-palveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Sote-maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan

käytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut, että maakuntien itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa ja rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sote-palvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Olennaista on, että sote-palvelujen rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sote-palveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Ehdotetun mukaisesti sote-maakuntien rahoitus perustuisi sote-maakuntien rahoituslaissa säädettyyn yleiskatteelliseen rahoitukseen (1 §). Sote-maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti ottaen huomioon lakiin perustuvat velvoitteensa ja toimivaltansa rajat. Rahoituksen perusteista säädettäisiin täsmällisesti rahoituslaissa ja rahoitus määräytyisi lain tasoisen sääntelyn mukaisesti. Myös sote-maakuntien rahoituksen määräytymistekijöiden painoista säädettäisiin lain tasolla (3 §). Tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 84,402 prosenttia, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus yhteensä 14,622 prosenttia sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 prosenttia. Laissa säädettäisiin määräytymistekijöiden painoista lain voimaantulovuotta edeltävänä vuonna, minkä jälkeen ne muuttuisivat vuosittain määräytymistekijöiden ja sote-maakuntien tehtävämuutosten perusteella kohdistuvan rahoituksen muutosten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 15/2018 vp (s. 22) todennut, että rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen kannalta, ja sen vuoksi edellyttänyt näiltä osin nimenomaisesti laintasoista sääntelyä.

Ehdotuksen mukaan sote-maakuntien koko maan rahoituksen taso perustuu sote-maakuntien tehtävien toteutuneisiin kustannuksiin. Sote-maakuntien valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin siten rahoituslain 5 §:n mukaisesti sote-maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti sote-maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut, sote-maakuntien saamat myyntitulot sekä valtionavustukset.

Valtion rahoituksen koko maan taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen tasoa tarkistettaisiin ehdotuksen 6 §:n 1 mukaisesti vuosittain seuraavalle varainhoitovuodelle. Rahoitusta korotettaisiin lakisääteisesti ottamalla huomioon etukäteen rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitys kuten arvioitu palvelutarpeen kasvu, kustannustason kasvu ja sote-maakuntien mahdollisista uusista tai laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Rahoituksen taso olisi siten täsmällisesti laissa säädetty ja näin sote-maakuntien etukäteen ennakoitavissa, mikä tukee itsehallinnollista päätöksentekoa ja mahdollistaa suunnitelmallisen toiminnan.

Sote-maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen ei ehdoteta edellisen vaalikauden tapaan mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua rajoitinta perustuslain kannalta epäsuhtaisena, kun otettiin huomioon ennakoitavissa oleva kustannusten nousukehitys (PeVL 15/2018 vp, s. 22).

Ehdotetussa sote-maakuntien rahoitusmallissa pyritään kuitenkin ottamaan huomioon myös sote-maakunnille jäävä kannuste toiminnan ja palvelujen kehittämiseen ja uudistamiseen. Tämän vuoksi vuosittaista arvioitua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvua ei otettaisi rahoituksessa huomioon aivan täysimääräisesti etukäteen, vaan THL:n SOME-mallin mukaan arvioidusta vuosittaisesta palvelutarpeen kasvusta huomioitaisiin 80 %. Ehdotetun sote-maakuntien rahoituslain siirtymäsäännösten (35 §) mukaisesti uudistuksen alkuvaiheessa palvelutarpeen arvioitu kasvu otettaisiin kuitenkin huomioon täysimääräisesti etukäteen vuosina 2023–2024. SOME-mallin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2023–2030 keskimäärin noin 1,2 prosenttia vuosittain. Rahoituksen tarkistuksen rajoittaminen ehdotetulla tavalla on perusteltua, koska ehdotetussa mallissa palvelujen pääasiallinen rahoitusvastuu olisi valtiolla. SOME-mallin mukaisen arvioidun palvelutarpeen kasvun huomioon ottaminen täysimääräisesti etukäteen ei kannustaisi sote-maakuntia toteuttamaan palveluiden vaikuttavuutta ja palvelujärjestelmän tehokkuutta koskevia toimenpiteitä, joilla voidaan hillitä kustannusten kasvua ja lisätä palvelujen tuottavuutta. Sote-maakuntien rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on merkitystä sillä, että SOME-mallin arvio palvelutarpeen kasvusta lasketaan nykyiseen palvelurakenteeseen perustuen ottaen huomioon muun muassa väestörakenteen muutoksista johtuvat kustannukset, muttei esimerkiksi palvelujen järjestäjän mahdollisia tuottavuustoimenpiteitä. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan esimerkiksi kalliiden laitospalveluiden vähentämistä ennalta ehkäisevin toimin ja avopalveluilla, perustason palvelujen vaikuttavuuden ja tuottavuuden kasvattamista, kalliiden erikoistuneiden palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista osaamisen kokoamisella, työnjaolla ja integraatiolla sekä resurssitarpeen vähentämistä koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla.

Palvelutarpeen kasvun lisäksi myös kustannustason nousu otettaisiin huomioon sote-maakuntien koko maan tason rahoituksessa varainhoitovuosittain etukäteen. Rahoituslain 8 §:ssä säädetyn mukaisesti sote-maakuntien kustannusindeksi muodostettaisiin sote-maakuntien kustannusten kehitystä kuvaavien indeksien painotettuna keskiarvona, kuten nykyään kuntien valtionosuuksissa käytettävä peruspalvelujen hintaindeksi. Sote-maakuntien kustannusindeksi muodostuisi yleisen ansiotasoindeksin (60 %), kuluttajahintaindeksin (30 %) ja työnantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksen (10 %) perusteella. Sote-maakuntien kustannusindeksi on pyritty muodostamaan siten, että sote-maakunnat eivät itse voi vaikuttaa päätöksillään sen kehitykseen. Jos sote-maakuntien kustannusindeksissä käytettäisiin esimerkiksi yleisen ansiotasoindeksin sijasta sote-maakuntien ansiotasoindeksiä, sote-maakunnilla ei olisi kannusteita ansiotasokehityksen hillintään, koska valtio rahoittaisi palkankorotuksen täysimääräisesti. Ehdotettu indeksin rakenne vastaa edellisen vaalikauden esityksestä (HE 15/2017 vp) annetussa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa käytettyjä painoarvoja, jotka poikkesivat hallituksen esityksessä ehdotetusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 15/2018 vp (s. 22-23) huomiota aiemmin ehdotetun maakuntaindeksin rakenteeseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakuntaindeksi ei ollut välttämättä perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. Tätä korosti se, että maakuntien lakisäätelisistä tehtävistä ja velvoitteista aiheutuva kustannusten lisäys olisi huomioitu vaan kertaalleen valtion rahoituksen tasoa korottavasti muutoksen tullessa voimaan. Valiokunnan mukaan maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille olisi voinut muodostua näin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rakenteellinen jännite. Merkityksellistä maakuntaindeksin perustan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli sekin, että tuolloin rahoituslakiehdotuksen mukaan siirtymäkauden rahoituksessa oli tarkoitus ottaa huomioon vain kustannustason muutos mutta ei palvelutarpeen muutosta.

Nyt ehdotetussa rahoituslaissa ei arvioida olevan perustuslakivaliokunnan edellä mainitsemia ongelmia. Sote-maakuntien kustannusindeksin painoarvoja on tarkistettu edellisen vaalikauden eduskuntakäsittelyssä esillä olleella tavalla. Valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusarviointien perusteella sote-maakuntien kustannusindeksi näyttää kuvaavan sote-maakuntien menojen kehitystä varsin luotettavasti verrattuna esimerkiksi nykyisin käytössä olevaan kuntien kustannusindeksiin. Sote-maakuntien kustannusindeksi osoittaa keskimäärin vuositasolla noin 2,6 prosentin kustannustason kasvua vuosille 2023–2030. Sote-maakuntien uusista ja laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset ehdotetaan otettavaksi huomioon sote-maakuntien koko maan rahoituksessa ehdotetun rahoituslain 9 §:n mukaisesti tehtävän voimaantuloavuodelle täysimääräisesti. Tällä turvataan rahoitusperiaatteen toteutuminen niiden osalta. Merkittävimpiä erona aiemmin ehdotettuun rahoitusmallin on kuitenkin se, että sote-maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen taso ehdotetaan tarkistettavaksi koko maan tasolla vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia (10 §). Näin laskennallinen rahoitus ei pääsisi erkaantumaan toteutuneista kustannuksista. Koska jälkikäteen tarkistus viime kädessä varmistaa rahoituksen vastaavuuden toteutuneiden kustannusten kanssa, käytettävän sote-maakuntaindeksin ja tehtävien laadun ja laajuuden muutosten kustannusvaikutusarviointien osuvuudella ei olisi lopulta kovin suurta merkitystä.

Sote-maakuntien laskennalliseen rahoitukseen perustuva rahoitusmalli ehdotetaan otettavaksi käyttöön heti uudistuksen voimaantuloavuodesta lähtien, jolloin koko maan rahoituksen tasoon tehtäisiin rahoituslain mukaiset tarkistukset ja myös maakuntakohtaiset muutokset määräytymiskäytännöissä otettaisiin heti huomioon. Tarkoituksena on säätää siirtymäaika vuosille 2023–2029, jonka kuluessa sote-maakuntien tulisi sopeuttaa toimintaansa nykyisen järjestelmän kustannusperusteisesta rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Toiminnan hallitun mukauttamisen mahdollistamiseksi sote-maakuntien ensimmäisinä toimintavuosina muutokset nykytilaan olisivat maltillisemmat kuin siirtymäkauden lopussa. Voimaantuloavuonna maakuntakohtaisten siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus tasettaisiin täysimääräisesti sote-maakuntien välillä siirtymätasauksella ja tämän jälkeen sote-maakunnille maksettaisiin portaittain alentuvasti siirtymätasauksella. Rahoitusjärjestelmien muutoksesta aiheutuva muutos +/- 150 euroa asukasta kohden jäisi vuodesta 2029 toistaiseksi pysyväksi sote-maakunnan rahoituksessa huomioon otettavaksi eräksi. Ehdotetun siirtymätasauksellisen arvioinnin turvaavan palvelujen järjestämisen ja uudistuksen hallitun toimeenpanon eri sote-maakunnissa. Valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusarvioiden mukaan pysyvä siirtymätasaus koko maan tasolla vuodesta 2029 alkaen on noin 30 miljoonaa euroa (eli noin 5 euroa asukasta kohden laskettuna).

Maakuntakohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus sote-maakuntien välisessä rahoituksen kohdentamisessa määräytyisi ehdotetun sote-maakuntien rahoituslain 3 luvussa säädetyn mukaisesti lähtökohtaisesti mallilla, jonka laskennallisena kohdentamisperusteena olisivat väestömäärä, olosuhdetekijät sekä tarveperusteet. Pelastustoimen rahoitus määräytyisi rahoituslain 4 luvun mukaisesti asukasmäärän, asukastiheyden ja riskitekijöiden perusteella. Asukas-kohtaisesti suoritettavan osuuden painoarvo koko maan tason sote-maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa olisi 13,424 prosenttia. Pääpaino olisi sote-palvelujen tarvetta kuvaavien sekä niihin kytkeytyvien olosuhdetekijöiden osuudella, jonka painoarvo olisi 85,576 prosenttia. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvo olisi 1 prosentti. Vaikka valtion rahoitusmallissa turvaudutaan lähtökohtaisesti laskennalliseen malliin, joka ei sellaisenaan välttämättä ota huomioon kaikkia tosiasiallisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, tarjoaa ehdotetun mukainen malli suhteessa rahoitusperiaatteeseen loogisen ja objektiivisen lähtökoh-

dan sote-maakuntien väliselle rahoituksen jakautumiselle. Väestöpohjan sekä olosuhde- ja tarvetekijöiden voidaan arvioida nykytiedon valossa parhaalla tavalla kuvaavan palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Muodostettavan laskennallisen järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla sote-maakunnilla on olosuhde-eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään.

Tarvetekijöiden lisäksi rahoitukseen on sisällytetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin, koska ennaltaehkäisevien palvelujen rahoituksen kannustimia pidetään erittäin tärkeänä. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtion rahoitusjärjestelmä mitoitaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voisi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä vaikutetaan kustannuskehitykseen pitkällä aikavälillä. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta rahoituksen painopistettä ei siten voi merkittävästi siirtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Koska ehdotuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus on hyvin pieni, yksi prosentti, ei sen katsota vielä vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Ehdotetun rahoitusjärjestelmän laskennalliset perusteet sote-maakuntien välisessä rahoituksen jakautumisessa tukevat sosiaali- ja terveyspalvelujen erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin. Sote-maakunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädetyissä rajoissa myös jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta. Siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittämättömyys voi johtua myös tilanteesta, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaisikaan alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Viimeksi mainitut tekijät ovat siten sellaisia, joihin sote-maakunnilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet. Rahoituksen riittävyys ja sen taustasyt selvitetään ennen muuta sote-maakuntalain ja järjestämislain mukaisessa ohjaus- ja neuvottelumenettelyssä, jota kuvataan jäljempänä. Rahoituslaissa ehdotetaan säädettäväksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetekijöiden ja niiden painoarvojen (14 §) tarkistamisesta määräajoin.

Sote-maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat rajatut, sillä niillä on vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaaraan. Perustuslailla suojattuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö rakentuu tarveperusteiselle järjestelmälle, jossa jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71 ja PeVL 36/2012 vp, s. 2/II sekä PeVL 30/2013 vp s.3/I).

Mikäli edellä kuvattu rahoituslain mukainen rahoitus ei riittäisi turvaamaan perustuslaissa edellytetyllä tavalla yksittäisen sote-maakunnan palvelujen rahoitusta, sote-maakunnalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada lisärahoitusta. Ehdotus poikkeaa siten myös tältä osin merkittävästi

edellisen vaalikauden hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp). Sen mukaan maakuntien rahoitusta olisi korotettu koko maassa, jos tietyssä määrässä maakuntia rahoitus olisi ollut vaarantumassa, sekä erillisen säännöksen perusteella yksittäisen maakunnan rahoituksen vaarantumisen ollessa kyseessä. Rahoitusmallia on ehdotetussa rahoituslaissa pyritty yksinkertaistamaan. Nyt ehdotettu sääntely lisärahoituksesta (11 ja 26 §) perustuu aina yksittäisen sote-maakunnan tilanteeseen. Sääntely vastaa pääosin edellisen vaalikauden esityksen eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveystalouden mietintöluonnoksessa esille tuotua 7 §:n sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta arvioi edellisen vaalikauden rahoituslakiehdotukseen sisältyneitä maakunnan rahoituksen korottamista (6 §:n 2 ja 3 mom.), harkinnanvaraista rahoitusta (7 §) ja valtion rahoitusta taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle (8 §) koskevia pykälä lausunnoissaan PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp. Valiokunta piti sääntelyä korkean soveltamiskynnyksen ja valtiovarainministeriölle osoitetun harkinnan vuoksi ongelmallisena perustuslain kannalta. Valiokunta kiinnitti ehdotetussa 7 §:ssä huomiota siihen, että korotuksen yhteismäärä olisi vähennetty maakunnille maksettavasta valtion rahoituksesta niin, että vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Yhden maakunnan rahoituksen korottaminen olisi siten vähentänyt kaikkien maakuntien saamaa vuosittaista rahoitusta. Ehdotetut poikkeussäännökset eivät toteuttaneet riittävän yksiselitteisesti perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suorittaa tehtävistään myös poikkeustilanteissa. Valiokunta piti sinänsä selvänä sitä, että valtion tulee viime kädessä turvata oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole siihen taloudellisia mahdollisuuksia. Sääntely muodostui perustuslain kannalta ongelmalliseksi siltä osin kuin poikkeustilanteita koskevat menettelysäännökset eivät velvoittaneet valtiota toteuttamaan tätä vastuuta riittävällä tavalla. Poikkeustilanteita koskevan sääntelyn tuli valiokunnan mukaan luoda vähimmäisedellytykset sille, että maakunnat kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain vaatimalla tavalla (PeVL 15/2018 vp, s. 23-25). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp säätämisyjärjestyskannanottona, että sosiaali- ja terveystalouden rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen (s. 25). Valiokunnan kannanotto koski sekä rahoituksen riittävyyttä että yksittäisiin tai kaikkiin maakuntiin kohdistuvia poikkeustilanteita.

Perustuslakivaliokunta arvioi sosiaali- ja terveystalouden mietintöluonnoksessaan ehdottamia muutoksia aiemman esityksen 7 §:ään lausunnossaan 65/2018 vp (s. 28–30). Perustuslakivaliokunta piti sosiaali- ja terveystalouden rahoituslain pykälään tekemiä muutoksia riittävällä tavalla huomioon otettuina. Rahoituslain 7 §:ssä sosiaali- ja terveystalouden rahoituslain ehdotti säädettäväksi yksittäisen maakunnan oikeudesta lisärahoitukseen tilanteessa, jossa maakunnan mahdollisuudet riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen muutoin vaarantuisivat. Lisärahoitus toimisi sekä ennakoivana että tarvittaessa yksittäisen maakunnan ongelmatilanteita korjaavana rahoituskeinona. Pykälää olisi sovellettu toissijaisena suhteessa 6 §:n 3 momenttiin ja muihin rahoituslain 2–4 luvun säännöksiin nähden. Edellytysten täytyessä lisärahoituksen saamiseen syntyisi oikeus eikä valtiovarainministeriöllä olisi asiassa harkintavaltaa. Lisärahoituksen määrä perustuisi käytännössä maakunnan taloudellista tilannetta koskevaan kokonaisarvioon, jonka tietoperusta muodostuisi keskeisesti maakuntalakehdotuksessa ja sote-järjestämislakehdotuksessa tarkoitetuissa neuvottelu- ja arviointimenettelyissä. Lisärahoitusta saaneen maakunnan rahoituksen kokonaistason tulisi olla perustelujen mukaan sellainen, että "maakunta pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella sekä

turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista". Myönnetty lisärahoitus voisi johtaa maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseen ja viime kädessä maakuntajaon muuttamiseen siten kuin maakuntalaissa ja maakuntajakolaissa tarkemmin säädettäisiin. Mietintöluonnoksessa ehdotettiin lisäksi täsmennettäväksi oikaisumenettelyä koskevaa rahoituslain säännöstä lisärahoituksen myöntämisen osalta. Perustuslakivaliokunta näki vielä edellä mainitussa lausunnossaan mietintöluonnoksesta tarpeelliseksi korjata lisärahoituksen myöntämistä koskevan säännöksen sanamuotoa siten, ettei siitä voisi tulkita valtioneuvoston yleisistunnon tekevän valtiovarainministeriölle esitystä lisärahoituksen myöntämisestä (PeVL 65/2018 vp, s. 30).

Nyt ehdotetun rahoituslain 11 §:n mukaan yksittäisellä sote-maakunnalla olisi oikeus saada lisärahoitusta tilanteissa, joissa rahoituslain mukainen valtion rahoitus ei muutoin riittäisi turvaamaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämistä sote-maakunnassa. Valtio rahoittaisi lisärahoituksen valtion talousarvioon tätä tarkoitusta varten varatusta määrärahasta. Oikeudesta lisärahoitukseen ehdotetaan säädettäväksi rahoituslain 11 §:ssä ja myöntämisestä 26 §:ssä. Lisärahoitusta voitaisiin myöntää joko sote-maakunnan hakemuksen tai ministeriön aloitteen perusteella valtioneuvoston päätöksellä. Lisärahoituspäätös valmisteltaisiin valmisteluryhmässä, jossa olisi sekä ministeriöiden että kyseisen sote-maakunnan edustus. Lisärahoitus olisi osa sote-maakunnan yleiskatteista rahoitusta. Lisärahoituspäätökseen voitaisiin kuitenkin liittää sote-maakuntaa sitovia ehtoja, joiden tarkoituksena on turvata palvelujen järjestäminen ja rahoituksen riittävyys palvelujen järjestämiseen. Lisärahoitusta tulisi myöntää määrä, jolla edellä mainitut perustuslaissa turvatut lakisääteiset, yksilötasolla tarveperusteella määräytyvät, palvelut pystytään toteuttamaan. Arviointi perustuisi sote-maakuntalakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetussa palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointiprosessin yhteydessä saatuihin tietoihin sekä muihin valmisteltaessa käytettävissä oleviin sote-maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin objektiivisiin selvityksiin ja tietoihin.

Lisärahoitus vaikuttaisi osaltaan sote-maakuntien koko maan rahoituksen tasoon, sillä se otettaisiin huomioon toteutuneissa kustannuksissa tarkistettaessa sote-maakuntien koko maan rahoituksen tasoa jälkikäteen rahoituslain ehdotetun 10 §:n mukaisesti.

Ehdotetussa rahoitusmallissa myös sote-maakuntien perustamisen yhteydessä syntyvät uudistuksen johdosta aiheutuvat kustannukset, siltä osin kuin niihin ei myönnetä erillistä rahoitusta, tulisivat automaattisesti otetuiksi huomioon toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän jälkikäteistarkistuksen myötä.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun rahoituslain rahoitusmallin arvioidaan turvaavan sote-maakuntien rahoituksen siten, että sote-maakunnat pystyisivät varmistamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti kaikille asukkailleen perustuslain edellyttämällä tavalla. Rahoituksen tasossa otettaisiin koko maan tasolla vuosittain huomioon etukäteen arvioitu palvelutarpeen kehitys, kustannustason muutos ja tehtävämuutoksista aiheutuvat lisäkustannukset. Laskennallinen rahoitus tarkistettaisiin vuosittain jälkikäteen toteutuneita kustannuksia vastaavaksi, joten laskennallinen rahoitus ei pääsisi erkaantumaan sote-maakuntien palvelujen todellisista kustannuksista. Rahoitus kohdentuisi sote-maakuntien välillä rahoituslaissa säädettyjen määräytymistekijöiden mukaan. Määräytymistekijät on pyritty mahdollisimman hyvin määrittelemään siten, että niissä otetaan huomioon sote-maakuntien kustannuksia aiheuttavat tekijät kuten palvelutarve ja olosuhteet. Mikäli rahoituslain mukaan määräytyvä rahoitus ei kuitenkaan

turvaisi yksittäisen sote-maakunnan rahoitusta perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseen, sote-maakunnalla olisi oikeus saada lisärahoitusta. Valtion rahoittama lisärahoitus turvaa viime kädessä perustuskivaliokunnan edellyttämällä tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa sote-maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä.

12.8 Sote-maakuntien ohjaus

Sote-maakuntien talouden ohjaus

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä sote-maakunnalle on huolehdittava myös siitä, että sote-maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava tarkastelemalla sekä sote-maakuntien kykyä suoriutua lakisäätelisistä tehtävistään että suhteessa sote-maakuntien ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen. Arviointi on tehtävä sekä sote-maakuntatalouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen sote-maakunnan näkökulmasta. Kuvattu kokonaistarkastelu mahdollistaa sote-maakuntien itsehallinnon taloudellisen perustan arvioinnin.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen rinnalla rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä on pyritty hillitsemään sote-maakunnan menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja sote-maakuntien oikeuteen päättää itse taloudestaan. Sote-maakuntien taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin sote-maakuntalaissa.

Sote-maakuntien talouden ohjauksen perustana olisi julkisen talouden suunnitelma, joka kokoaa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelmassa julkista taloutta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa perustan myöhemmälle lainsäädännön ja talousarvion valmistelulle. Siten julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tarkastellaan sekä toimintaa että taloutta ja niiden välistä tasapainoa. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisäätelisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Ehdotetun sote-maakuntalain 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisi jatkossa myös sote-maakuntien taloutta koskeva osio.

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Valtiontalouden kehyspääätös luo sitovan nelivuotisen kehyksen kulloisenkin hallituksen kaudelle. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.

Sote-maakuntien ja niiden yhtiöiden muodostamaa osaa julkisesta taloudesta tulnaisiin julkisen talouden suunnitelmassa tarkastelemaan omalla kokonaisuutena, jossa olisi yhteen sovitettu rahoituksen riittävyys maakuntien tehtäviin ja huomioitu julkisen talouden tilan asettamat reunaehdot. Rahoituksen riittävyttä sote-maakuntien tehtävien hoitamiseen arvioitaisiin niin kokonaisuutena kuin sote-maakunnittainkin. Ehdotus on linjassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa siitä, että rahoitusperiaatteen arvioinnin olisi oltava selkeästi lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 63/2014 vp). Julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on tarpeen arvioida perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 19/2016 vp todennut.

Sote-maakuntien laskennallisen ja yleiskatteisen rahoituksen määrästä säädettäisiin sote-maakuntien rahoituslaissa. Sote-maakuntien toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä tarkasteltaisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa sote-maakuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, jossa olisivat edustettuina kaikki sote-maakunnat sekä sote-maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaavat ministeriöt.

Myös jäljempänä tässä luvussa arvioitavilla sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ohjauksella olisi merkitystä perustuslain 19 §:n tarkoittamien sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän rahoituksen turvaamisen kannalta. Näistä säädettäisiin sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa. Valtioneuvosto nimeäisi osana joka neljäs vuosi vahvistamiaan valtakunnallisia strategisia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tavoitteita myös tavoitteet niiden tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan ja pelastustoimen neuvottelukunnan yhtenä tehtävänä olisi ennakoita, seurata ja arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannusten kehitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön kunkin sote-maakunnan kanssa käymissä vuosittaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausneuvotteluissa sekä sisäministeriön ja kunkin sote-maakunnan vastaavissa pelastustoimen ohjausneuvotteluissa käsiteltäisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä sote-maakunnan kustannusten kehitystä ja rahoituksen riittävyttä. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi molempiin neuvotteluihin. Sote-maakunnan olisi seurattava järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta ja laadittava vuosittain selvitys sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja sote-maakunnan talouden tilasta. Vastaava selvitys olisi laadittava myös pelastustoimen osalta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos valmistelisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti, sote-maakuntien yhteistyöalueittain ja sote-maakunnittain vuosittain asiantuntija-arvion. Asiantuntija-arvioissa tarkasteltaisiin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja niiden kehitystä. Lisäksi niissä arvioitaisiin mahdollisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen sote-maakunnassa olisi kustannusten hallinnan kannalta tai muutoin välttämätöntä, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus ja laatu voitaisiin valtion rahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Kukin aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi sote-maakunnittain vuosittain asiantuntija-arvion. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita hyödyntäen vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvityksen tulisi sisältää myös ehdotus tarvittavista toimenpiteistä muun muassa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion laatimista varten. Sisäministeriö laatii vastaavan pelastustoimea koskevan selvityksen.

Sote-maakunnan rahoituslaissa säädettäisiin sote-maakunnan saamasta yleiskatteellisesta rahoituksesta. Sote-maakunta päättäisi rahoituslain 4 §:n mukaisesti itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Sote-maakuntalain 97 §:ssä edellytettäisiin taloussuunnitelman tasapainoa tai ylijäämää viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Maakunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa laissa säädettyssä määräajassa. Vaatimus olisi siten tiukempi kuin kuntalain tasapainovaatimus. Sote-maakunnalla olisi mahdollisuus ottaa itsenäisesti lyhytaikaista lainaa, mutta ei pitkäaikaista lainaa rahoitustarpeen kattamiseksi. Pitkäaikaisen lainan ottaminen olisi mahdollista sote-maakuntalain mukaisesti vain valtioneuvoston myöntämällä lainanottovaltuudella jonka puitteissa sote-maakunnalla olisi oikeus ottaa lainaa investointien rahoittamiseksi. Tältä osin sote-maakunnan taloudellinen päätösvalta olisi rajoitetumpaa kuin kunnilla johtuen sote-maakuntien edellä kuvatusta rahoitusmallista.

Sote-maakunnan taloutta koskevat kriteerit asetettaisiin osin myös sote-maakuntakonsernin tasolla, jolloin tarkastelussa olisivat mukana sekä sote-maakunnan että sen tytäryhteisöjen talouden tila. Sote-maakunnan arviointimenettelyssä valtio ja sote-maakunta arvioisivat sote-maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvittää tehtävistään. Menettelyssä asetettu arviointiryhmä tekisi ehdotuksen sote-maakunnan talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Sote-maakuntavaltuuston olisi käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Esityksen mukaan sote-maakunnan tulisi laatia talousarvio ja –suunnitelma siten, että ne toteuttavat sote-maakuntavaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Sääntelyn tavoite on kannustaa sote-maakuntia hyvään taloudenpitoon ja ehkäistä taloudellisia ongelmia myös jo ennakoivasti. Sote-maakuntalain 120 §:ssä ja 121 §:ssä säädetty arviointimenettely voisi johtaa sote-maakuntien yhdistämisiin.

Arviointimenettelyn käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö sote-maakuntalaissa asetettujen kriteerien ja sote-maakunnan tilinpäätöstietojen perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen talouden tunnuslukujen perusteella arvioitavia perusteita olisivat sote-maakunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde alle 80 prosenttia sekä konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin. Raja-arvojen tulisi täytyä kahtena tilikautena peräkkäin. Arviointimenettely voitaisiin käynnistää myös, jos sote-maakunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa tai jos sote-maakunnalle olisi myönnetty lisälainanottovaltuutta investointien toteuttamiseen. Lisäksi menettely voitaisiin käynnistää, jos sote-maakunnalle olisi myönnetty lisärahoitusta kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana. Sote-maakunnan talouteen perustuvasti arviointimenettelyn käynnistäminen olisi valtiovarainministeriön harkinnassa, jolloin voidaan huomioida mahdolliset erityisolosuhteet. Arviointimenettely voitaisiin käynnistää myös sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella, jos sosiaali- ja terveysministeriö katsoisi, että sote-maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on sote-järjestämislakiehdotuksen 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisesti vaarantunut.

Sote-maakuntalaissa säädettäisiin myös sote-maakunnan viranomaisen toimivallan rajoittamisesta menettelyn ajaksi ja siihen saakka, kun sote-maakuntajakoselvittäjä on tehnyt ehdotuksensa, selvittäjä on päätetty olla asettamatta taikka jos selvitykseen ei ryhdytä siihen saakka, kunnes sote-maakuntavaltuuston päättämä talouden tervehdyttämiseen ja palvelujen turvaamiseen tähtäävä toimenpideohjelma on käynnissä. Sote-maakunnan viranomaisen saisi tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia sote-maakunnan talouteen tai joka olisi arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä

ja asian kiireellisyyden vuoksi voida lykätä. Toimivallan rajoittamisen katsotaan olevan tarpeen, jotta sote-maakunnan talous ei huonone entisestään vaikuttaen palvelujen turvaamiseen. Päätöksiin liitettäisiin valtiovarainministeriön valitusoikeus. Arviointimenettelyä koskeva sääntely turvaisi osaltaan perustuslain turvaamaa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa sote-maakunnan taloudelliset edellytykset ovat heikentyneet laissa säädetyin kriteerein arvioituna. Sote-maakunnan päätösvallan rajoittaminen toimisi perälautana tilanteessa, jossa sote-maakunnan taloudellinen tilanne on sellainen, että sen edelleen heikentyminen vaikuttaisi heikentävästi palvelujen saatavuuteen ja sote-maakunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumiseen. Sääntelyn tarkoituksena on turvata sote-maakunnan asukkaiden lakiin perustuvat oikeudet, ja sote maakunnan päätösvaltaan puuttumiselle voidaan katsoa olevan tästä johtuva oikeutus. Sääntely on tarpeen julkisen vallan tehtävänä olevan palvelujen turvaamisen ohella myös sote-maakuntien rahoitusmallin takia. Valtion vastatessa rahoituksesta edellä kuvastusti, heijastuvat yhden sote-maakunnan kustannukset koko sote-maakuntatalouteen ja julkisen talouden kustannuksiin.

Sote-maakunnan arviointimenettely voisi johtaa sote-maakuntajaon muuttamiseen. Sote-maakuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos parantaisi sote-maakunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistäisi sote-maakunnan toimintakykyä tai sote-maakunnan asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita. Kuntalaissa säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa olevan kunnan arviointimenettelystä, joka voi johtaa kuntajaon muutokseen kuntarakennelain mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa kuntarakennelakia koskevan lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp. s. 5-6). Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että niin sanonut kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu sekä välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Sote-maakunnan itsehallinto eroaa edellä kuvastusti kuntien itsehallinnosta. Perustuslain sanamuoto perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnon sisällöstä jättää lainsäätäjälle harkintavaltaa, millaiseksi sote-maakunnallinen itsehallinto ja sote-maakunnan asema muodostuvat. Kuntia alemman kynnyksen sote-maakuntajaon muuttamiseksi voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sote-maakunnan itsehallintoa koskevan perustuslain sääntelyn kanssa.

Sote-maakunnan investointien rahoitus ja ohjaus

Sote-maakuntalakiesityksen 113 §:n mukaan sote-maakunnan rahoitustarvetta ei saisi kattaa sote-maakunnan taloussuunnitelmassa pitkäaikaisella lainalla valtion rahoitusvastuusta johtuen. Sote-maakuntalain 15 §:ssä säädettäisiin kuitenkin investointien rahoitusta koskevasta poikkeuksesta sote-maakunnan lainanottovaltuuteen. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esityksestä sote-maakunnan tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäai-

kaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lainaa ei olisi mahdollista käyttää muuhun tarkoitukseen. Lainanottovaltuuden tason määrittäminen perustuisi sote-maakunnan lainanhoitokykyyn, joka määritettäisiin laissa säädetyn laskentakaavan perusteella. Valtioneuvosto tekisi lainanottovaltuutta koskevan päätöksen julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen jälkeen. Jos julkisen talouden ja valtiontalouden rahoitusasema heikentyisi merkittävästi ja poikkeuksellisesti tai muusta painavasta syystä, sote-maakuntien lainanottovaltuus voitaisiin kuitenkin vahvistaa laskennallista valtuutta pienemmäksi. Esimerkiksi laajakantoisen taloudellisen kriisin taktia voitaisiin myös sote-maakuntien lainanottovaltuuksia joutua rajoittamaan vastaavasti kuin muutakin julkista taloutta sopeutetaan. Odottamattomien kriisien seurauksena julkinen talous ja valtiontalous voivat heikentyä yllättäen, ja talouden sopeuttaminen aiemmalle uralle sen jälkeen vaatii usean vuoden ponnisteluita koko julkisessa taloudessa, mukaan lukien sote-maakuntataloudessa. Koska kunkin sote-maakunnan lainanottovaltuus pääsäännön mukaan mitoitettaisiin vuosittain sote-maakunnan lainanottokyvyn mukaan, sen ei voida katsoa perusteettomasti rajoittavan sote-maakunnan taloudellista päätöksentekoa.

Edellä esitetyn lisäksi sote-maakuntalain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin sote-maakunnan pitkäaikaisen lainan ottamisen valtuudesta poikkeuksellisissa tilanteissa sote-maakunnan järjestämistä palvelujen turvaamiseksi: Valtioneuvosto voisi muuttaa sote-maakunnan lainanottovaltuutta sote-maakunnan hakemuksesta tai ministeriöiden aloitteeseen perustuen, jos sote-maakunnan investointitarve olisi kiireellinen ja investointi olisi välttämätön sote-maakunnan järjestämistä palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voitaisi kattaa muulla tavoin. Sote-maakuntalaissa säädettäisiin arviointiryhmästä, joka arvioisi lisälainanottovaltuuden edellytyksiä. Sääntelyllä varmistettaisiin riittävä tietopohja investoinnin vaikutuksista palvelujen turvaamiseksi kyseisessä sote-maakunnassa.

Koska sote-maakuntien asema velallisenä olisi puuttuvan verotusoikeuden vuoksi rajoitettu, lainanottovaltuutta koskevan päätöksen lisäksi valtio voisi myöntää takauksen sote-maakunnan lainoille. Sote-maakuntalaissa säädettäisiin tarkemmin valtion takauksen antamista koskevasta menettelystä sellaisille lainoille, jotka sote-maakunta valtioneuvoston päättämän valtuuden nojalla voisi ottaa investointien rahoittamiseksi.

Laissa säädettäisiin myös sote-maakuntien investointien ohjauksesta. Sote-maakunta tekisi vuosittain esityksen sote-maakuntakonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Sote-maakunta saisi toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö olisi hyväksynyt sen osana sote-maakunnan investointisuunnitelmaa. Hyväksytyyn investointisuunnitelmaan perustumaton investointi, sopimus tai luovutus olisi mitätön.

Sosiaali- ja terveysministeriö hylkäisi sote-maakunnan investointisuunnitelmaa koskevan esityksen, mikäli se olisi ristiriidassa sote-maakunnan lainanottovaltuuden kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö voisi hylätä sote-maakunnan esityksen siltä osin kuin se koski sosiaali- ja terveydenhuollon investointeja, jos 1) esityksessä ei olisi osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisällyville sosiaali- ja terveydenhuollon investoinneille; 2) esitys olisi ristiriidassa sote-maakuntien yhteistyösopimuksen kanssa; 3) on ilmeistä, että esitykseen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin sote-maakuntien välisenä yhteistyönä; tai 4) on ilmeistä, että esitykseen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi tai omaisuuden luovutus ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon

kustannusvaikuttavaa järjestämistä. Vastavilla perusteilla sisäministeriö voisi hylätä sote-maakunnan esityksen siltä osin kuin se koski pelastustoimen investointeja. Ministeriöllä ei kuitenkaan muilta osin olisi toimivaltaa päättää sote-maakuntaa sitovasti investointisuunnitelman sisällöstä. Mikäli sote-maakunnan investointisuunnitelma tulisi hylätyksi sote-maakunnan tulisi aina itse valmistella muutettu esitys ja toimittaa se uudelleen hyväksyttäväksi. Sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa määriteltäisiin taloudellisesti merkittävä investointi ja laajakantoinen investointi: taloudellisesti merkittäväällä investoinnilla tarkoitettaisiin investointia, joka vaikuttaisi sote-maakunnan talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla ja laajakantoisella investoinnilla investointia, joka vaikuttaisi merkittävästi sote-maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla olisi muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai pelastustoimeen sote-maakunnassa.

Investointien ohjauksella varmistettaisiin, etteivät sote-maakunnat toteuta päällekkäisiä tai muutoin tarpeettomia investointeja tai selvästi epätarkoituksenmukaisia omaisuuden luovutuksia. Ohjauksella voitaisiin varmistaa, ettei synny toistensa kanssa perusteettomasti kilpailevia hankkeita, jotka synnyttäisivät samalla merkittäviä toimintamenokustannuksia ilman että niillä saavutettaisiin hyvinvointi- tai terveyshyötyjä. Sitovalla investointien ohjauksella valtioneuvosto voisi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne. Ohjauksessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei ilman riittäviä perusteita rajoiteta sote-maakuntien mahdollista päättää itsehallintonsa perusteella investointihankkeista. Tämän vuoksi sisällöllinen ohjaus kohdistuisi vain laajavaikutteisiin tai taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin. Ehdotettava investointien ohjausmalli olisi sote-maakuntien itsehallinnon kannalta kevyempi ja toisaalta tarkkarajaisempi kuin edellisen hallituskauden esitykseen (HE 15/2017 vp ja HE 16/2017 vp) sisältyneet investointien ohjaussäännökset.

Sote-maakuntalaissa säädettäisiin myös sote-maakuntien yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksista, jossa valtio voisi olla osakkaana. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää sote-maakuntien yhteistä tilatietojärjestelmää ja sillä voisi olla myös muita sote-maakuntien päättämiä tehtäviä. Yhtenäinen tilatieto ja kustannustieto ovat tarpeen sote-maakunnan kustannusten seurannan ja johtamisen perusteena sekä sote-maakuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Lisäksi yhtenäinen tietopohja tukisi sote-maakuntien valtion ohjausta. Vaikka sote-maakunnilla olisi käyttövelvoite yhtiöön, kysymyksessä ei olisi edellisen vaalikauden esityksen (HE 15/2017 vp) mukainen toimitilojen lakisääteinen omistaminen ja hallinnointi valtakunnallisessa palvelukeskuksessa, jonka voitiin katsoa rajoittavan sote-maakunnan päätösvaltaa kiinteistöjen hallinnasta. Esityksen mukaan sote-maakunnat hallinnoisivat omia toimitilojaan ja kiinteistöjään, ja lailla säädettäväksi esitetty osaamiskeskus olisi yhtenäisen tiedontuotannon väline, ja sote-maakunnat saisivat myös kustannussäästöjä keskitetystä kiinteistötiedon tuotannosta johtuen. Sote-maakunnat voisivat halutessaan antaa osaamiskeskukselle myös muita tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä.

Edellä esitettyjen syiden lisäksi sote-maakuntien lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskeva sääntely on tarpeen sote-maakuntien rahoitusmallin ja toimitilojen hallintaa koskevan ratkaisun takia. Esityksen mukaan sote-maakunnat omistaisivat niille sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvät kiinteistöt ja vastaisivat niistä aiheutuneista kustannuksista. Sote-maakunnan rahoitus perustuisi edellä kuvatusti rahoituslain mukaiseen valtion yleiskatteisen rahoitukseen eikä sisältäisi erillistä investointien rahoitusta. Sote-maakunnat eivät voisi ottaa verotusoikeuden puuttuessa vapaasti lainaa, koska tällöin valtion rahoituksen määrä ja valtion

riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa. Sote-maakunnan rahoituslain mukainen rahoitus riittäisi lähtökohtaisesti vain sote-maakunnan ylläpitoinvestointeihin. Lakisääteisten velvoitteiden turvaamiseksi tarpeelliset uus- ja korvausinvestoinnit tulisi silti voida rahoittaa.

Sote-maakuntavaltuusto päättäisi sote-maakunnan palvelustrategiasta, ja palveluverkosta mukaan lukien toimitiloistaan, mutta rahoitusmallista johtuisi, että investointeja ja niitä vastaavia sopimuksia koskevaa sote-maakunnan päätöksentekoa ohjattaisiin lailla ja laissa säädetyillä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä. Sote-maakunnan lainanottoa ja investointien suunnittelua ja ohjaamista koskevilla säännöksillä estettäisiin sekä valtion että sote-maakunnan talouden ja toiminnan riskien kasvaminen. Riskien hallinnalla varmistettaisiin osaltaan perustuslain turvaamien riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen toteutuminen ja sote-maakuntien käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Tällä sote-maakunnan itsehallintoon vaikuttavalla sääntelyllä varmistettaisiin osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen sekä perustuslain 22 §:n mukaisen valtion perusoikeuksien turvaamisvastuun toteutuminen.

Sote-maakunnan rahoitusta ja talouden ohjausta koskevalla sääntelyllä kokonaisuudessaan varmistettaisiin, että sote-maakunta pystyisi käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella ja lainanottovaltuuteen sekä sen tarkistamiseen perustavalla lainarahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveystalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista. Sääntelyn arvioidaan omalta osaltaan turvaavan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksen ja myös poikkeustilanteissa sote-maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.

Sote-maakunnan toiminnan ohjaus

Sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin sote-maakunnan toiminnan (sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi) ohjauksesta. Ohjausmekanismeja olisivat valtioneuvoston vuosittain vahvistamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet (sote-järjestämislaki 21 §, pela-järjestämislaki 8 §), sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunta (sote-järjestämislaki 22 §, pela-järjestämislaki 9 §), ministeriöiden vuotuiset ohjausneuvottelut sote-maakuntien ja sote-maakuntien yhteistyöalueitten kanssa (sote-järjestämislaki 23 § ja 35 §, pela-järjestämislaki 10 §), sote-maakuntien ohjauksen yhteinen tietopohja ja tähän liittyvä sote-maakunnan seuranta-, arviointi ja raportointivelvollisuus (sote-järjestämislaki 27 § ja pela-järjestämislaki 13 §), Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle säädettävä erityinen sote-maakuntien arviointivelvollisuus (sote-järjestämislaki 28 §) sekä sote-maakuntien yhteistyöalueiden ohjaus ja valtioneuvoston toimivalta päättää tietyin edellytyksin sote-maakuntien yhteistyösopimuksesta (sote-järjestämislaki 33 - 36 §). Lisäksi lakiehdotukset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, jotka antaisivat valtioneuvostolle tai ministeriöille ohjausvaltaa maakuntien päätöksentekoon (ks. näistä tarkemmin luku 12.16. Myös edellä tässä luvussa kuvattu sote-maakunnan investointien ohjausmalli kiinnittyisi myös sote-maakunnan toiminnan ohjaamiseen. Jäljempänä tässä luvussa selostettava koskee myös investointien ohjausmallia.

Ehdotettavat säännökset vahvistaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollista ohjausta suhteessa nykytilaan. Ehdotettavan valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on

varmistaa, että itsehallinnollisilla sote-maakunnilla olisi kyky varmistaa sote-maakunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa varmistuen, että sote-maakuntien sisäiset ja niiden väliset erot eivät kasva liian suuriksi. Tavoitteena on myös turvata pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti. Ohjauksella varmistettaisiin osaltaan sote-maakuntien rajallisten voimavarojen tehokas käyttö osana julkisen talouden kokonaisuutta. Sote-maakuntien toimintaa ohjattaisiin valtakunnallisesti myös siitä lähtökohdasta, että vältettäisiin tarpeetonta ja perusteetonta päällekkäistä toimintaa. Valtakunnallisella ohjauksella edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisten palvelu- ja henkilöstörakenteiden syntymistä sekä varmistettaisiin valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteutumista. Etenkin sote-järjestämislain ja pela-järjestämislain toimeenpanovaiheessa uudenlaista järjestämisrakennetta luotaessa, valtakunnallisen ohjauksen merkitys olisi olennainen.

Edellisen vaalikauden esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi ja pelastustoimen järjestämislaiksi (HE 15/2017 ja HE 16/2017) sisälsivät pitkälti vastaavalaisen ohjauskokonaisuuden. Nyt kyseessä olevaan esitykseen sisältyviä ohjaussäännöksiä on kuitenkin jonkin verran tarkennettu edelliskauden ehdotuksiin nähden. Toisaalta nyt ehdotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ei myöskään sisällä sellaista valinnanvapausmallia, jossa keskeinen osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää perustuisi suoraan lakiperusteisesti yksityisen sektorin markkinaehtoiseen palvelutuotantoon. Muun muassa tästä johtuen valtakunnallista ohjausmallia on ollut mahdollista keventää edellisellä vaalikaudella ehdotettuun ohjausmalliin verrattuna. Nyt ehdotettavaan ohjausmalliin ei esimerkiksi sisälly edellisen vaalikauden esitykseen sisällynyttä sääntelyä, jonka mukaan valtioneuvosto olisi voinut tehdä velvoittavia päätöksiä maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja palvelurakenteesta, jos se ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta tai valinnanvapauden toteutumista, sekä tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta, jos se on tarpeen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi, eikä edellisen hallituskauden esitykseen sisällynyttä lähes vastaavaa pelastustoimea koskevaa sääntelyä.

Ehdotettavat sote-maakuntien toiminnan valtiollista ohjausta koskevat säännökset rajoittavat sote-maakuntavaltuuston päätösvaltaa. Täten niitä tulee arvioida perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta.

Arvioidessaan edellisellä vaalikaudella ehdotettua maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta totesi, että maakuntaitsehallintoon ja perustuslain 121 §:n 4 momenttiin liittyy keskeisellä tavalla kysymys siitä, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella maakuntien itsehallintoa rajoittavaa valtion vahvaa ohjausta arvioitavana olleessa mittavassa uudistuksessa (PeVL 26/2017 vp, s. 12).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kansanvaltaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, että maakuntavaltuuston päätösvaltaa olisivat rajoittaneet kiinteä valtion ohjaus samoin kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät paikoin yksityiskohtaiset säännökset palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta voitiin pitää paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Valtioneuvos-

tolle oltaisiin valiokunnan mielestä annettu sote-järjestämislakiehdotuksessa maakuntiin kohdistuvaa päätösvaltaa, joka ei olisi ollut hyvin sovitettavissa maakunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. (PeVL 26/2017 vp, s. 24 - 25.)

Toisaalta perustuslakivaliokunta otti kuitenkin arvioinnin lähtökohdaksi sen, että kyseessä olevan suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta totesi sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen edellyttävän erityisesti arvioitavana olleen kaltaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. (PeVL 26/2017 vp, s. 21.)

Perustuslakivaliokunta piti edellisen vaalikauden hallituksen esityksen sisältämää maakuntien itsehallintoa kokonaisuudessaan arvioituna perustuslain kannalta mahdollisena. Valiokunta korosti välttämättöminä maakuntaitsehallinnon peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. (PeVL 26/2017 vp, s. 30.)

Arvioidessaan hallituksen esitystä laiksi pelastustoimen järjestämisestä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 27/2017 vp), että lain sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 121 §:n 4 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta totesi käsitelleensä maakunnallista itsehallintoa varsin laajasti maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta totesin maakunnallisen itsehallinnon yhtenä takeena edellytettävän tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakunnille osoitettaviin tehtäviin ja maakuntien hallinnon järjestämiseen.

Kuten edellä on esitetty, nyt ehdotettavalle sote-maakuntien toiminnan valtionohjaukselle on olemassa keskeisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuvat painavat syyt ja siten itsehallinnon kaventamiselle on tältä osin perusteita.

12.9 Kielelliset oikeudet

Kansalliskielet

Esitykseen liittyy useita ehdotuksia, joilla on vaikutuksia asukkaiden kielellisiin oikeuksiin. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin uuden hallintotason eli sote-maakuntien perustamista, niiden aluejakoa, kielellisen aseman määrittämistä sekä kielellisten oikeuksien turvaamista hallinnossa sekä palveluissa. Lisäksi järjestämislaissa ehdotetaan kaksikielisille sote-maakunnille velvollisuutta sopia työnjaosta koskien sellaisia ruotsinkielisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joissa tarvitaan erityistä osaamista. Uudistuksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on arvioitava perustuslain 17 §:n 2 momentin kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen sekä perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen perusteella.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Tärkein kansalliskielten käyttöä koskeva laki on kielilaki (423/2003) mutta kielellisistä oikeuksista säädetään myös erityislainsäädännössä, kuten esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi. Lisäksi voimassa olevissa potilaan ase-

masta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) annetussa laissa olevat säännökset täsmenävät velvollisuutta ottaa huomioon potilaan tai asiakkaan kieli eri tilanteissa.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 21/2009 vp).

Ehdotetun kielilain muutoksen mukaan lakia sovellettaisiin myös sote-maakunnassa ja sote-maakuntayhtymässä.

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen on ehdotetuissa kielilain muutoksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 5 §:ssä sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan, joka määräytyy sen alueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Sote-maakuntayhtymän kielellinen asema määräytyy sen alueen kuntien kielellisen jaotuksen perusteella. Yksikielisessä sote-maakunnassa voi eräin poikkeuksin käyttää ja saada palveluja vain maakunnan kielellä. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä viranomaisesta ja mikä on sote-maakunnan enemmistökieli. Säännös vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia lain tasolla.

Esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsee kuitenkin, että nykyisten kaksikielisten kuntienkin osalta järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyy sote-maakunnalle, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi Pohjanmaan sote-maakuntaa lukuun ottamatta. Esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla pyrittäisiin varmistamaan kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen. Esimerkiksi kaksikielisen sote-maakunnan on maakuntastrategiassaan huomioitava kielellisten oikeuksien toteutuminen palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s.35). Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena, jos kielivähemmistö jää vähäiseksi. Kielivähemmistön palveluyksikön perustamisen valiokunta ei katsonut käytännössä turvaavan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys yksinomaan hallinnon järjestämiseen liittyvistä aluejaotuksista vaan lisäksi ratkaisuihin, jotka liittyvät perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että harkintatilanteessa, joka liittyy perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, on pyrittävä ratkaisuun, joka samanaikaisesti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös muita perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on myös muistuttanut, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta. Tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille ei ole annettava yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella (PeVL 63/2016 vp.).

Ehdotetuista sote-maakunnista kahdeksasta sote-maakunnasta tulisi kaksikielisiä, joiden enemmistökielenä olisi suomi Pohjanmaan sote-maakuntaan lukuun ottamatta. Kymenlaakson sote-maakunnassa on vain yksi ruotsinkielinen kunta eli Pyhtää, joka sijaitsee sote-maakunnan raja-alueella. Sen olisi siten mahdollista kuulua myös Itä-Uudenmaan sote-maakuntaan, joissa ruotsinkielisten osuus olisi suurempi. Pyhtää kuuluu entuudestaan Kymenlaakson liittoon, ja koska Pyhtään nykyiset erikoissairaanhoitoon palvelut on jo järjestetty Kymenlaakson sairaanhoitopiirissä, jonne suuntautuu myös asukkaiden asioiminen, ehdotuksen ei katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain 122 §:n kanssa.

Uusiin sote-maakuntiin ja niiden hallinnossa käytettävään kieleen sovellettaisiin kielilakia. Kielilakiin ehdotettavien muutosten perusteella kaksikielisen sote-maakunnan maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä. Sote-maakunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi maakunta. Sote-maakunnan on kuitenkin otettava huomioon, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä tulee turvatuksi. Lisäksi kaksikielisen sote-maakunnan on huolehdittava sote-maakunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeiden toteutumisesta sekä suomeksi että ruotsiksi. Kaksikielisen sote-maakunnan hallintosääntö ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä Asianosaisen oikeudesta käyttää ja saada päätös omalla kielellään säädetään myös kielilaissa. Kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi esitys johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja siten käytännössä voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisista viidestä sote-maakuntien yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä sote-maakuntia. Sote-järjestämislakiehdotuksen 34 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan sote-maakuntien yhteistyösopimuksessa olisi sovittava toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi yhteistyöalueella.

Järjestämislaissa säädettäisiin kaksikielisille sote-maakunnille velvollisuus sopia keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielellä annettavien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa, kun se on välttämätöntä tai tarpeellista ruotsinkielisten palvelujen edellyttämän osaamisen, palvelujen saatavuuden tai laadun varmistamiseksi taikka asiakkaiden kielellisten oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Sopimiseen liitettäisiin myös valtioneuvoston toimivalta päättää laissa asetettujen edellytyksien perusteella sopimuksesta. Säännöksen tarkoituksena on yhdessä voimaanpanolain 54 §:n Kärkullan purkamista koskevan siirtymäsäännöksen kanssa turvata sekä Kärkullalta siirtyvien tehtävien hoito että turvata nykyistä paremmin yhteistoiminta sellaisten palveluiden osalta, joissa palveluiden saatavuus ruotsin kielellä on vakavia puutteita.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään vahvemmille järjestäjille, niiden kyky ja resurssit järjestää palveluja vahvistuu. Toisaalta, kun päätöksentekoa siirretään kunnista sote-maakuntiin, kielivähemmistön vaikutusmahdollisuudet heikkenevät suhteessa kuntiin, joissa kieliryhmä on ollut enemmistönä tai suhteellisen suuri. Suomenkielisten (Pohjanmaan sote-maakunta), ruotsinkielisten ja saamenkielisten (Lapin sote-maakunta) vähemmistöjen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi sote-maakuntalain ehdotetussa 33 §:ssä säädettäisiin kaksikielisten ja Lapin sote-maakuntien kansalliskielilautakunnasta sekä saamen kielen lautakunnasta. Lautakuntien tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia sote-maakuntahallitukselle. Tarkoituksena on näin luoda menettelyt, joilla kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista voidaan jatkuvasti seurata ja arvioida. Esitys vastaisi tältä osin perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntaudistuksesta esittämään huomautukseen (PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta huomautti, että silloin esitettyä vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi

Sote-maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisessa palveluntuottajien valvonnassa ja omavalvonnassa sote-maakunnan olisi osaltaan kiinnitettävä huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakuntalain 93 § 2 momentin mukaan hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä määrätään kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavasta kielitaidosta. Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi ovat sote-maakuntien käytännön järjestelyt ja riittävä vähemmistökielen osaava henkilöstö ratkaisevan tärkeää. Maakuntien välisellä yhteistyöllä voidaan osaltaan huolehtia kielellisten oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta.

Ehdotetun järjestämislain 30 §:ssä säädetään lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta. Ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi pykälän 4 momentin mukaan sote-maakunnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä sekä koordinoita edellä kuvatun yhteistyösopimuksen laatimista koko maassa. Vastaavasti Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Ehdotuksen mukaisella sote-maakuntien rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus sote-maakunnille. Rahoituslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä ruotsinkielisten palvelujen kehittämisestä ja koordinaatiosta vastaavalle maakunnalle ja Lapin sote-maakunnalle osoitettavasta rahoituksesta koko maata koskevaan tehtävään tukea ruotsinkielisten ja saamenkielisten palvelujen kehittämistä.

Sote-maakuntien rahoituslaissa säädetään kaksikielisyyskertoimesta, jolla sote-maakuntien rahoituksessa otetaan 0,35 prosentin painoarvolla kokonaisrahoituksesta huomioon sote-maakunnan kaksikielisyys. Kaksikielisyyskriteerillä rahoitetaan kaksikielisydestä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Osaltaan tämä säännös luo edellytyksiä myös kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

Viittomakieli ja muut kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään muihin kuin kansalliskieliin liittyvistä kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista. Sen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta totesi maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 65/2018 vp, s. 14) pitävänsä valitettavana, ettei tuolloin arvioitavana olleiden esitysten perusteissa ollut tehty selkoa uudistuksen käytännön vaikutuksista viittomakieltä käyttävien asemaan. Ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden merkitys perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen näissä palveluissa ja viranomais-ten ja muiden julkista hallintotehtäviä hoitavien velvollisuuteen edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään (PeVL 26/2017 vp, s. 62). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei viittomakieltä käyttävien asemaan kohdistuvista vaikutuksista tehdä sanottavasti selkoa myöskään sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa. Perustuslakivaliokunta totesi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä tarkastella vaikutuksia myös tältä kannalta. Perustuslakivaliokunta toistaa lisäksi käsityksensä siitä, että on tärkeää huolehtia suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käytännön toteuttamisen suunnittelussa (PeVM 2/2018 vp, s. 2, PeVL 34/2017 vp, s. 2).

Ehdotetulla sääntelyllä ei lähtökohtaisesti muuteta viittomakieltä käyttävien oikeuksia, vaan näiden oikeuksien juridinen perusta säilyy ennallaan. Viranomaisen velvollisuudesta edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään säädetään nykyisin viittomakielilaisissa (359/2015). Viittomakielilaki edistää suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen käyttäjien kielellisiä oikeuksia. Viittomakielilain 3 §:ssa on säädetty viranomaisten edistämismääräyksestä, joka ulottuu myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. Suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen käyttö on siten huomioitava sekä omakielisen palvelun että tulkkauksen järjestämisessä sote-maakunnissa. Viittomakieltä käyttävät henkilöt asuvat eri puolilla Suomea, joten viittomakieleen liittyvät kielelliset oikeudet tulee huomioida kaikissa sote-maakunnissa.

Uudistuksen käytännön vaikutusten osalta viittomakieltä käyttävien asemaan voidaan todeta, että tulevilla sote-maakunnilla on lähtökohtaisesti nykyisiä järjestäjiä olennaisesti paremmat mahdollisuudet huolehtia alueellaan viittomakieltä käyttävien henkilöiden oikeuksien toteutumisesta. Kun palvelujen järjestäjien kantokyky kasvaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut integroidaan yhdelle järjestäjälle, on alueella käytettävissä oleva viittomakielen taitoinen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä palvelujen toteutukseen, kuten esimerkiksi tulkkauksen järjestämiseen käytettävät voimavarat, kokonaisuutena maakunnan johdon alaisuudessa. Tämä mahdollistaa muun muassa toiminnan uudelleenorganisointia sekä voimavarojen kohdentamista uudella tavoin. Sote-maakunnilla on tällöin nykyisiä järjestäjiä paremmat mahdollisuudet toteuttaa viittomakieleltä käyttävien palveluja kokonaisuutena mahdollisimman kustannusvaikuttavalla tavalla siten, että käytettävissä olevat voimavarat saadaan alueella tehokkaammin kaikkien kyseisiä palveluja tarvitsevien käyttöön. Näin ollen tästä osaamisressussista ja käytettävissä olevista voimavaroista saatava hyöty lisääntyy ja viittomakielistä palvelua tai tulkkausapua tarvitsevan väestön yhdenvertainen palvelujen saatavuus paranee. Uudistus luo lisäksi nykyistä merkittävästi paremman mahdollisuuden kehittää myös viittomakieltä käyttävien palveluja nykyistä laadukkaammiksi. Vastaavasti suomenruotsalaiseen viittomakielen osaamiseen liittyviä niukkoja voimavaroja on uudistuksen johdosta mahdollisuus hyödyntää nykyistä laajemmin alueellisesti, joten myös tältä osin palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden voidaan olettaa paranevan.

Ehdotetun järjestämislain 5 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi laajasti eri henkilöryhmien oikeuksien turvaamiseksi tilanteista, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä

kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Säännöksen mukaan palveluja annettaessa on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta, jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Säännös huomioi siten laajasti eri ihmisryhmät ja se vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia.

Pykälän 4 momentti sisältää lisäksi Pohjoismaiden kansalaisten kielellisten oikeuksien osalta viittaussäännöksen Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (96/1996) 5 artiklaan.

Myös järjestämislain 5 §:n 3 sekä 4 momentissa tarkoitettujen henkilöryhmien oikeuksiin liittyvien vaikutusten voidaan arvioida olevan varsin yhteneviä edellä todettuihin viittomakieleen liittyvien oikeuksien toteutumiseen. Myös näiden oikeuksien juridinen perusta säilyy nykyisellään, mutta sote-maakuntien mahdollisuudet huolehtia käytännössä kyseisistä oikeuksista paranevat nykyisestäään, kun järjestäjien kantokyky ja osaaminen vahvistuvat.

Ehdotetun järjestämislain 5 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä. Saamelaisten oikeuksia käsitellään erikseen seuraavassa luvussa.

12.10 Saamelaisten oikeudet

Perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuria koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Laissa saamelaiskäräjistä on säädetty saamelaisten omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella. Esityksellä ei puututa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallinnolliseen asemaan, vaan siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnallisesta itsehallinnosta toteutettavaksi maakunnallisen itsehallinnon kautta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kieltä koskeva perustuslain säännös edellyttää, että lailla on turvattu saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa (HE 309/1993 vp, s. 65/II).

Kielellisten oikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitea suosittelee kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa päätöslauselmassaan (CM/ResCMN (2020)1, 12.2.2020), että Suomessa selkeytetään tiiviissä yhteistyössä saamelaisten kanssa lakisääteisiä oikeuksia, jotka koskevat saamenkielisiä terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja saamelaisten kotiseutualueella, ja määrittellään saavutettavissa olevat ja mitattavissa olevat tavoitteet. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olisi oltava riittävät budjettivarat. Lisäksi viranomaisten olisi arvioitava saamenkielisten palvelujen tarve, ja tarvittaessa harkittava tiettyjen saamenkielisten palvelujen tarjoamisen tukemista saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Ministerikomitea on kiinnittänyt huomiota saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuuteen myös alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa päätöslauselmassaan (RecChL (2018)5; 3.10.2018). Saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen on kiinnittänyt huomiota myös YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva komitea kaikkinaisen rotusyrjinnän pois-

tamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskeissa loppupäätelmissään ja suosituksissaan (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017). Samaan asiaan ovat kiinnittäneet huomiota myös YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW/C/FIN/CO/7, 28.2.2014) sekä lapsen oikeuksien komitea (CRC/C/FIN/CO/4, 17.6.2011).

Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa on säädetty saamen kielilaissa (1086/2003). Saamen kielilakia sovelletaan kaikkiin julkiselle vallalle kuuluviin tehtäviin, jotka kuuluvat laissa tarkoitetuille viranomaisille. Saamen kielilaissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään lain soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa, sekä julkisen vallan velvollisuudesta toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia.

Saamelaisella on kotiseutualueella oikeus käyttää lain soveltamisalaan kuuluvassa viranomaisessa asioidessaan saamen kieltä. Kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä. Alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä osa Sodankylän kunnan alueesta. Kotiseutualueen ulkopuolella oikeus on rajattu saamen kielilain soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa omaan asiaan, tai asiaan jossa häntä kuullaan. Asia on pyrittävä antamaan viranomaisessa saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Viranomaisen on huolehdittava, että sen henkilöstö pystyy kotiseutualueella palvelemaan asiakkaita myös saamen kielellä. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä asiakkaalle maksuton tulkkaus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lain sisältämät keinot tarkoittavat yhtäältä pyrkimystä lisätä saamen kieltä taitavien henkilöiden määrää niissä viranomaisissa, joita laki koskee. Tämän toteutuessa voidaan saamelaisten kotiseutualueen väestölle järjestää nykyistä useammin laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä riippumatta. Tulkkauksen ja kääntämisen käyttäminen merkitsisivät kuitenkin myös tulevaisuudessa tärkeää keinoa tavoitteiden saavuttamiseksi (PeVM 4/2003 vp). Sosiaali- ja terveystyöpalvelut voidaan siten toteuttaa esimerkiksi tulkkauksen avulla, jos saamenkielistä ammattihenkilöstöä ei ole saatavilla. Saamen kielilain 5 luvussa on lisäksi viranomaisia velvoittavia säännöksiä kielellisiä oikeuksia edistävästä toimenpiteistä.

Palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi ehdotuksen mukaisesti kotiseutualueen kunnilta sekä Lapin sairaanhoitopiiriltä, jonka jäseniä kotiseutualueen kunnat ovat, Lapin sote-maakunnalle. Ilman nimenomaista sääntelyä saamen kielilain velvoitteet eivät enää koskisi sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämisvastuussa olevaa Lapin sote-maakuntaa. Saamen kielilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaan lisättäisiin Lapin sote-maakunta sekä sote-maakuntayhtymät, joissa Lapin sote-maakunta on jäsenenä. Järjestämislaissa säädettäisiin erikseen asiakkaan oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveystyöpalveluissa. Asiakkaalla olisi oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin sote-maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveystyöpalveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus käyttää saamen kieltä Lapin sote-maakunnassa kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä tuotettavissa sosiaali- ja terveystyöpalveluissa, jotka Lapin maakunta on osoittanut kotiseutualueen kuntien asukkaiden käytettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4 §:ssä tarkoitetun palvelujen saavutettavuuden perusteella. Tämä tarkoittaisi sitä, että Enontekiön, Inarin, Utsjoen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevassa sosiaali- ja terveystyöpalvelujen toimintayksikössä noudatettaisiin

siin jatkossakin saamen kielilain velvoitteita. Lisäksi velvoitteet koskisivat esimerkiksi erikois-sairaanhoidon toimintayksiköissä Rovaniemellä ja Muonion kunnassa nykyisin järjestettäviä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jos Lapin sote-maakunta osoittaisi nämä toimintayksiköt vastaamaan nykyisin tavoin enontekiöläisten palveluista.

Ehdotettu saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely kattaisi oikeuksien laajuuden osalta sekä lainsäädännön että käytännön osalta nykytilan tarkoittamat palvelut ja maantieteellisen alueen. Lisäksi oikeudet laajentuisivat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin sote-maakuntaa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska uusi Lapin sote-maakunta voi niin halutessaan keskittää tiettyjä palveluja esimerkiksi Rovaniemellä sijaitsevaan Lapin keskussairaalaan ja tiettyjä palveluja esimerkiksi Kemissä sijaitsevaan Länsi-Pohjan keskussairaalaan. Siten sääntely turvaa perustuslaissa edellytetyllä tavalla saamelaisten oikeuden asioiden viranomaisessa äidinkielellään. Ehdotetut muutokset eivät muuttaisi saamen kielilaissa säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa.

Ehdotetun sote-maakuntalain 32 §:n 3 momentin mukaan sote-maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on maakuntahallituksen asetettava saamenkielen lautakunta. Toimielimen jäseneksi valitaan saamenkielisiä asukkaita ja saamenkielisten palveluiden kehittämisestä kiinnostuneita henkilöitä. Vähintään yksi kolmasosa toimielimen jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Tällä sääntelyllä on tarkoitus vahvistaa saamen kielen asemaa palvelujen järjestämisessä.

Saamelaiskäräjien tehtävänä on saamelaiskäräjistä annetun lain mukaan hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjät edustavat saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa. Saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä tulee maakunnassa neuvotella saamelaiskäräjien kanssa eikä muutoinkaan saamelaiskäräjien asemaan saamelaisten edustajana tai sen tehtäviin tehdä muutoksia. Saamen kielen lautakunta on luonteeltaan maakunnan oma toimielin, joka täydentää ja turvaa saamenkielisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia maakunnassa. Lautakunnan tehtävät liittyvät saamenkielisten palveluiden seurantaan ja kehittämisehdotusten laatimiseen ja siten edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista maakunnassa käytännön tasolla. Uusi perustettava lautakunta ei sivuuttaisi saamelaiskäräjiä saamelaisten edustajana miltään osin, eikä se heikentäisi saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Ehdotetun järjestämislain 30 §:ssä säädetään lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta. Saamen kielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi pykälän 4 momentin mukaan Lapin sote-maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Ehdotuksen mukaisella sote-maakuntien rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus sote-maakunnille. Rahoituslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi yhdeksi rahoituksen määräytymistekijäksi saamenkielisyyssisää, joka osoitettaisiin Lapin maakunnalle korvaamaan saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisen aiheuttamaa lisäkustannusta. Rahoitus määräytyisi Lapin sote-maakunnan saamenkielisten asukkaiden määrän mukaan. Saamenkielisyyssisään perusteella maksettavan rahoitus olisi suuruudeltaan 2,5 miljoonaa euroa.

Lapin sote-maakunnan saamenkielisyyslisä tukisi saamenkielisten palveluiden järjestämistä käytännössä ja vastaisi tältä osin perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntaudistuksesta esittämään huomioon saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta. Esitys ei sisällä erillisiä säännöksiä Lapin sote-maakunnan valtakunnallisen kehittämistehtävän rahoituksesta.

Valtionavustus saamenkielisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on 480 000 euroa vuonna 2020. Uudistuksen yhteydessä tähän ei ole tarkoitus tehdä muutoksia. Erillisrahoitus olisi kuitenkin jatkossakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Uudistuksessa saamelaisten nykyiset kielelliset oikeudet turvataan lainsäädännön tasolla tehtävien siirtyessä maakunnille. Saamen kielen lautakunnalla, Lapin sote-maakunnan rahoituksen saamenkielisyyslisällä sekä sosiaali- ja terveystalouteen kohdentuvan erillismäärärahan avulla luodaan lisäksi puitteet, jotka tukevat saamenkielisten palveluiden saatavuutta perustuslakivaliokunnan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten edellyttämällä tavalla. Saamenkielisten palveluiden turvaamista tukisi edelleen Lapin sote-maakunnan tehtävä tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Maakunnan vahvempi kyky järjestää ja ohjata palvelutuotantoa vahvistaa myös kielellisten oikeuksien toteutumista.

12.11 Pelastustoimen järjestäminen

Pelastustoimen järjestämistä koskevat ehdotukset perustuvat pääosin viime vaalikaudella esitetyt esitettyyn pelastustoimen uudistukseen (HE 16/2017). Esityksessä on kuitenkin otettu huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella esittämät huomiot (PeVL 27/2017 vp).

Pelastustoimen järjestämistä koskeva lakiehdotus sisältää eri viranomaisia koskevia toimivaltasäännöksiä ja määrittää viranomaisten vastuuta, niiden keskinäistä toimintaa ja tehtäviä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ehdotettu laki on toimialakohtaista lainsäädäntöä ja siinä on huomioitu perustuslain vaatimukset viranomaisten toimivallan ja toiminnan määrittelyn osalta.

Pelastustoimen järjestämiseen sovellettaisiin osaltaan uutta sote-maakunnallista itsehallintoa koskevia periaatteita.

Lailta on tarkoitus tehostaa pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Ohjaustarpeen tulee kuitenkin olla tasapainossa mainitun sote-maakunnallisen itsehallinnon kanssa. Lakiehdotuksen voimakkaampi ja keskitetympi ohjaus on rajoitettu siihen osaan sote-maakuntien toimintaa, jolla nimenomaan turvataan perusoikeuksia ja jotka ovat tarpeen valtakunnallisesti yhdenmukaisen järjestelmän turvaamiseksi. Pelastustoimi on sen tuottamien lähipalvelujen lisäksi valtakunnallinen organisaatio, joka voi joutua toimimaan laajemmalla kuin omalla alueellaan. Tämä edellyttää yhdenmukaisia toiminnallisia järjestelyitä sekä tehokasta valtakunnallista ohjausta ja johtamista. Ehdotettavan pelastustoimen ohjausmallin perustuslainmukaisuutta on arvioitu edellä yhdessä ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmallin kanssa luvussa 12.3.

Käytännön operatiivisen pelastustoimen toiminnan tasolla uudistuksen vaikutus ei kuitenkaan olisi sinänsä yhtä merkittävä, koska uutta sote-maakuntajakoa vastaavaan alueelliseen pelastustoimeen siirryttiin jo vuonna 2004. Ehdotettava sote-maakuntajako vastaisi alueellisesti valtaosin sitä aluejakoa, joka nykyisin on voimassa, mikä tarkoittaisi, että toiminta jatkuisi nykyistä vastaavana useimmilla pelastuslaitoksilla.

Pelastustoimen järjestämisvastuun siirto kunnilta sote-maakunnille tarkoittaisi sitä, että pelastustoimeen liittyvä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoite siirtyisi hallinnollisesti uudelle taholle. Pelastustoimen merkitys on keskeinen varsinkin perustuslain 7, 15 ja 20 §:issä turvattujen oikeushyvien turvaamisen kannalta, mutta niiden kautta välillisesti myös laajemmin muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta. Varsinaisista pelastusviranomaisen perusoikeuksiin kohdistuvista toimivaltuuksista säädetään kuitenkin pelastuslaissa (379/2011), jolloin pelastustoimen järjestämislaissa ei säädettäisi esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisesta.

Pelastustoimen järjestämiseen sovellettaisiin osaltaan uutta maakunnallista itsehallintoa koskevia periaatteita.

Pelastustoimen rahoitus määräytyisi asukasmäärän ja asukastiheyden lisäksi riskitekijöiden perusteella. Yksittäisellä sote-maakunnalla olisi oikeus saada lisärahoitusta myös pelastustoimeen tilanteissa, joissa rahoituslain mukainen valtion rahoitus ei muutoin riittäisi turvaamaan perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämistä sote-maakunnassa. Sote-maakuntien rahoitusta arvioidaan tarkemmin perustuslain näkökulmasta jäljempänä esityksen luvussa 12.2.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin myös sote-maakuntien pelastustoimen investointien ohjauksesta.

12.12 Tehtävien siirto kunnilta sote-maakunnille

Uudistus merkitsee, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät, jotka muodostavat merkittävän osan kuntien toiminnasta sekä taloudellisesti että toiminnallisesti siirtyy kunnilta maakunnille.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla. Tehtävästä on tarkoitus siirtää kunnilta tässä esityksessä ehdotettujen säännöksiin perusteella sekä myöhemmin tänä vaalikautena sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen erityislakeja koskevalla teknisillä muutoksilla koskevalla hallituksen esityksellä.

Uudistuksessa sote-maakunnille on tarkoitus siirtää ainakin aluksi vähemmän tehtäviä kuin viime vaalikaudella ehdotetussa maakuntauudistuksessa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), että silloin ehdotettu uudistus oli vaikutuksiltaan siinä määrin laaja uudistus, että on varmistettava, että se ei muuta kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä. Perustuslakivaliokunta viittasi, että perustuslain 121 § ilmentää valiokunnan käsityksen mukaan ”itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175).” Valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:stä johtuu, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Tämä merkitsee, että säädettäessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut, että maakuntauudistusta koskeva esitys oli tältä osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Kun ehdotetussa uudistuksessa siirrettäväksi ehdotetaan vähemmän tehtäviä, mutta samoja tehtäviä, kuin viime vaalikaudella, esitys ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

12.13 Kunnan verotusoikeus

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna. Tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn kunnan verotusoikeuden suojan näkökulmasta. Ehdotus vastaa aiemmin maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen yhteydessä ehdotettua sääntelyä (HE 15/2017), jota perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnoissaan PeVL 26/2017 ja PeVL 65/2018.

Ehdotuksen perusteet ovat samat kuin edellä mainitulla esityksellä. Verotuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on kyse siitä, että verotuksen painopistettä siirretäisiin veronsaajalta toiselle. Tämän tyyppinen hallinnollinen muutos tulisi toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti, eli kenenkään verotus ei lähtökohtaisesti saisi kevenyä tai kiristyä. Mikäli joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi vain sen takia, että verotuksen painopistettä siirretään veronsaajalta toiselle, voisi se olla ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tämän hetkisen arvion mukaan kunnilta siirtyisi valtiolle verotuloja noin 11,5 miljardia euroa. Kun huomioidaan muutoksen suuruusluokka sekä arvioihin liittyvät epävarmuustekijät, tarvitaan siirtymäajaksi väline, jolla turvataan rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti siten, että verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Esityksessä ehdotetaan voimaanpanolakiin säännöstä (53 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuonna 2023. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2023 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentista ei enää rajoitettaisi millään tavalla. Tällä turvattaisiin verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Verotuksen tason laskeminen samalle tasolle ainakin yhtenä vuonna asuinpaikasta riippumatta turvaisi uudistuksen toimeenpanossa ainakin lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Verotuksen saman suuruinen laskeminen kaikkien kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien kunnallisverotus laskisi enemmän kuin mitä heiltä poistuvien tehtävien kustannukset olisivat. Tämä rahoitusvaje ehdotetaan katettavaksi peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää uudistamalla, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä siten, että kuntien rahoitusasema ei heikkenisi kohtuuttomasti nykytilaan verrattuna.

Sääntelyn tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti ja näin turvata ainakin lähtökohtaisesti verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä. Alentamalla kunnallisveroprosentteja kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä, toteutettaisiin ansiotulojen verotuksen tason säilyminen samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta ainakin lähtökohtaisesti. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien saman suuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosenttien välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosenttien välinen ero tosin kasvaisi suhteellisesti, koska ero säilyisi prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida välttyä. Jos kunnallisveroprosenttien välinen ero haluttaisiin säilyttää myös suhteellisesti samana, tulisi korkeimpia kunnallisveroprosentteja alentaa enemmän ja matalampia vähemmän. Koska valtion verotusta tulee kiristää kaikkien verovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentami-

nen erisuuruisena eri kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien asukkaiden ansiotulojen verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat siten ansiotulojen verotukseen eri tavalla riippuen henkilön asuinpaikasta, mikä olisi ongelmallista verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti, yhden vuoden ajaksi kuntien oikeutta vapaasti määrätä tuloveroprosentistaan. Sääntely asettaa uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kanssa. Uudistus tarkoittaa kuitenkin sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu sekä pelastustoimi siirtyisivät kunnilta maakunnille, eli kunnilta siirtyisi pois merkittäviä tehtäviä. Samalla rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Alueellisen itsehallinnon luominen ja sen rahoituksen järjestäminen edellyttävät siten mittavia uudistuksia kunnilta pois siirtyvien tehtävien rahoitukseen. Tämän voidaan katsoa luovan myös perustuslain näkökulmasta uudenlaisia tulkintatilanteita. Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta on huomioitava myös lainsäätäjän vastuu siitä, että uudistuksella ei loukattaisi perustuslaissa turvattua kansalaisten yhdenvertaisuutta siten, että joidenkin yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Tämän perusteella sääntelyyn on painavia perusteita. Määräaikaisena rajoituksena se ei rajoita olennaisesti kunnan verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2017, s. 15) mukaan aiempi vastaava ehdotus merkitsi, että kuntien kyseisen vuoden veroprosentti määräytyisi osittain suoraan lain perusteella. Sääntely olisi asettanut uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle, ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 26/2017, s. 15) ehdotus ei sopinut hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsonut lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I). Verosta säättäminen kuuluu lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan ja huojennusten, sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä (PeVL 51/2005 vp, s. 2/I). Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 12 ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain 121 §:n vastaisena esimerkiksi lakiehdotusta, jolla rajoitettiin kuntien valtaa päättää kiinteistöveroprosentin suuruudesta (PeVL 51/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017 vp, s. 15-16) piti kuitenkin merkityksellisenä sitä, että lähtötasona kyseisen vuoden veroprosentille olivat kuntien itsensä päättämät edellisen vuoden veroprosentit. Lisäksi merkityksellistä on, että rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoite on estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia. Perusteluissa viitataan myös tarkoitukseen uudistaa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta päätyi edellä mainitussa lausunnossaan siihen, että ehdotettu kuntien tuloveroprosentin määräaikainen lakisääteinen alentaminen olisi käsillä olleessa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa ollut mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä. Vaikka ehdotettu rajoittaa kuntien verotusoikeutta, on tällaiselle järjestelylle esitettävissä edellä todettuja painavia perusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä perusteet liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä (ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2—3).

Edellä mainituilla perustuslakivaliokunnan esittämillä perusteilla hallitus katsoo, että ehdotettu kuntien tuloveroprosentin määräaikainen lakisääteinen alentaminen on perustuslain mukaan mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaikka ehdotus rajoittaa kunnan verotusoikeutta, rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä ja sääntelyn tarkoituksena on turvata lähtökohtaisesti kansalaisten yhdenvertainen kohtelu uudistuksen yhteydessä.

12.14 Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön ehdotetaan muutoksia sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Järjestelmään sisällytettäisiin pysyvä määräytymistekijä, jolla rajoitettaisiin erityisesti tehtävien järjestämistä vastuu siirrosta aiheutuvia vaikutuksia. Tämän lisäksi säädettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia. Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin valtionosuutta koskevien laskelmien tarkistamisesta. Edellä mainitut ehdotukset vastaavat asiallisesti maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevassa esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotettua. Perustuslakivaliokunta totesi tällöin lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp) esitykseen sisältyvän ehdotuksen uudeksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaiksi, mutta ei kuitenkaan ottanut malliin enempää kantaa. Tästä voitaneen päätellä perustuslakivaliokunnan hyväksyneen esitetyt valtionosuuslain muutokset, joilla kompensoitiin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia.

Esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Itsehallinnon näkökulmasta tulee arvioitavaksi, miten esitys vaikuttaa kunnan verotusoikeuteen sekä mahdollisuuteen vastata kunnan jäljelle jäävien tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti kaventamatta olennaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon alaa ja erityisesti kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan.

Yleistä rahoitusperiaatteesta ja valtionosuusjärjestelmästä

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Rahoitusperiaatteen ydinsisällöksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunut tulkinta, jonka mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua tehtävistään (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013

vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät 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, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Vastaavanlainen määritelmä sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.” Periaatteen on katsottu koskevan kunnille nimenomaan lailla säädettyjä tehtäviä, mutta lähtökohtaisesti periaate turvaa myös kunnan yleistä toimialaa eli kuntien mahdollisuuksia hoitaa itselleen ottamiaan vapaaehtoisia tehtäviä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp). Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Koska asukkaiden itsehallinto on turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp).

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavaltia säädettyä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

Esitetyn uudistuksen vaikutus kunnan talouden tasapainoon

Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittäväällä tavalla, kun käyttötalousmenoista poistuu keskimäärin 58 prosenttia. Uudistuksesta aiheutuvia euromääräisiä muutoksia on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Muutoksia on arvioitu vertaamalla uudistusta ennen vallinnutta kuntien talouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan tässä yhteydessä käyttötalouden tasapainotilaa eli vuosittaisten tulojen ja menojen välistä suhdetta. Tarkastelun kohteeksi on valittu käyttötalouden tasapainotila, koska kunnan taseeseen kertyneisiin yli- tai alijäämiin ei esitettävillä muutoksilla olisi suoranaista vaikutusta.

Laskelmilla on pyritty kuvaamaan tilannetta, jossa rahoitusjärjestelmään tehtävät muutokset eli kuntien tulojen ja menojen siirto maakunnille sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tämän seurauksena tehtävät muutokset olisivat voimassa kokonaisuudessaan. Laskelmia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että ne perustuvat väistämättä historiatietoihin ja oletuksiin ja ovat sen seurauksena suuntaa antavia ja sisältävät useita epävarmuustekijöitä. Jotta tämä epävarmuus ei jäisi pysyväksi eikä siten mahdollisesti vääristäisi tulevien valtionosuuksien maksatusta, hallituksen esityksessä esitetään voimaantulosäännöstä, jonka mukaan valtionosuuksien maksamisen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin jälkikäteen ja että myös vuonna 2023 eli uudistuksen ensimmäisenä vuonna tehdyt maksatukset oikaistaisiin.

Yli puolet uudistuksen seurauksena syntyvistä yksittäisten kuntien talouden tasapainotilan muutoksista on arvioiden mukaan pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohden. Yhteensä yhdeksän kunnan osalta menetys ja kolmen kunnan osalta lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna 100 euroa asukasta kohti toteutuva muutos vastaisi noin 0,58 prosenttiyksikön tuottoa koko maassa vuoden 2018 tasolla. Tuloveroprosenttiin kohdistuva korotuspaine olisi siis arvioiden mukaan hyvin maltillinen. Hallituksen esityksen verotusta koskevassa osiossa on muutoin käsitelty kunnallisveroprosenttien alentamista yhtä suurella prosenttiosuudella kaikissa kunnissa.

Uudistuksessa syntyviä, niin positiivisia kuin negatiivisia, kunnan käyttötalouden muutoksia rajoitettaisiin hallituksen esityksen mukaan järjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella niin, että muutos olisi enintään edellä mainittu 100 euroa asukasta kohti. Tällä tavoin varmistettaisiin, että yksittäisen kunnan taloudessa säilyisi käyttötalouden euromääräisestä pienentymisestä huolimatta suhteellisesti sama tasapainotila, joka siinä vallitsi ennen uudistusta. Arvioiden mukaan muutos ei näin toteutettuna juurikaan muuttaisi tällä hetkellä vallitsevia kunnallisveroprosenttien eroja. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 67/2014 vp todetaan, valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää ei ole veroprosenttien tai kustannusten muutos sinänsä tai veroprosenttien eriytyminen, vaan keskeistä ja merkityksellistä on, että mahdollinen korotuspaine ei johdu kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän ratkaisuista.

Uudistuksen seurauksena kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä kustannuksia, joiden hallintaan kunnilla on ollut vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Vaikutusmahdollisuudet ovat olleet rajalliset erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien kustannusten osalta. Kuntien tehtävät tulevat uudistuksen jälkeen muodostumaan keskeisiltä osiltaan esi- ja perusopetuksesta sekä varhaiskasvatuksesta. Kyseisiin tehtäviin ei liity vastaavia erityislainsäädännössä säädettyjä yhteistoimintavelvoitteita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja muutoinkin kuntien vaikutusmahdollisuudet näihin tehtäviin ovat perusopetuksen perusoikeusuojusta huo-

limatta esimerkiksi nykyisiin erikoissairaanhoidon tehtäviin verrattuna huomattavasti laajemat. Uudistus ei siten lähtökohtaisesti ainakaan kaventaisi kunnan mahdollisuutta taloutta koskevaan itsenäiseen päätöksentekoon.

Kuntien tulopohjat ja toisaalta myös tarve- ja olosuhdetekijät vaihtelevat huomattavasti ja vastaavalla tavalla vaihtelevat myös kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan. Lisäksi kunnan talouden kokonaistilanteeseen vaikuttavat kunnan lainakanta, investointitarpeet sekä taseeseen kertyneet, edellisten tilikausien yli- ja alijäämät. Tilanteeseen vaikuttavat myös kunnan omat, itsehallintonsa puitteissa tekemät ratkaisut tarjottujen palvelujen laadusta ja laajuudesta. Vaikka esi- ja perusopetus sekä varhaiskasvatus ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja perusopetus kuuluu suojattuun perusoikeuksien piiriin, on kunnalla varsin laaja päätösvalta kyseisten tehtävien järjestämiseen liittyen. Sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta arvioinnissa on kuitenkin annettava merkitystä myös sille, että yksittäisen kunnan tasolla mahdollisia talouden sopeutustoimia tehtäessä on väistämättä tarkasteltava suurimpia jäljelle jääviä tehtävääloja eli perusopetusta ja varhaiskasvatusta. Ja kuten edellä on jo todettu, rahoitusperiaate lähtökohtaisesti turvaa myös kunnan yleisen toimialan tehtäviä eli kunnalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa myös sellaisia tehtäviä, jotka kunta on itselleen päättänyt ottaa.

Kunnan taloudellista itsemääräämisoikeutta arvioitaessa on käyttötalouden ohella kiinnitettävä huomiota myös siihen, säilyykö kunnalla kyky ja mahdollisuus investoida. Investointien mahdollisuuteen vaikuttaa rahoituksen hankinta, johon uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole suoranaista vaikutusta. Sosiaali- ja terveystoimeen liittyvät investointitarpeet poistuvat kuntien vastuulta, mutta jäljelle jäävät erityisesti perusopetukseen, varhaiskasvatukseen ja infrastruktuuriin eli lähinnä kunnan elinvoimakeijoihin liittyvät investoinnit. Näihin liittyvän investointikyvyn säilyminen edellyttää, että kunnan talous on tasapainossa pitkällä tähtäimellä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista ja kunnan talouteen liittyvää itsemääräämisoikeutta arvioitaessa olisikin oleellisinta tarkastella, miten kunnan talouden tasapaino kokonaisuudessaan pitkällä tähtäimellä kehittyi. Tällaisen arvioinnin tekeminen yksittäisen kunnan osalta edellyttäisi kuitenkin tietoa paitsi edellä kuvatuista, kunnan itsehallinnollisen päätösvallan piirissä tehdyistä ratkaisuista palveluihin ja investointeihin liittyen, niin myös kaikista kyseisen kunnan talouden tilaan tulevaisuudessa vaikuttavista muutoksista. Koko kuntasektorin osalta tarkastelu tehdään kuntalain 12 §:n 3 momentin tarkoittamassa kuntatalousohjelmassa, mutta yksittäisestä kunnasta tällainen kattava kokonaiskuva muodostetaan käytännössä vain kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä. Koska yksittäistä kuntaa koskevaa kokonaistaloudellista arviota ei voida hallituksen esitystä valmisteltaessa luotettavasti tehdä, esityksessä on pyritty varmistamaan kunnan talouden tasapaino muutoshetkellä ja se, että kunta voisi jatkaa muutoshetkeä ennen vallinneessa, suhteellisessa käyttötalouden tasapainotilanteessa muutoshetkestä eteenpäin. Uudistuksella ei tällöin korjata kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevaa epätasapainotilaa, mutta ei myöskään heikennetä sitä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on erityisesti rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunnan itsehallinnon suojaan liittyvissä lausunnoissa kiinnitetty huomiota myös siihen, onko käytettävissä ollut muita keinoja toteuttaa tavoiteltu uudistus ja seuraako uudistuksesta äkillisesti toteutuvia muutoksia. Äkillisesti tapahtuvien muutosten on katsottu heikentävän kunnan mahdollisuuksia päättää taloudestaan ja sopeuttaa talouttaan vaarantamatta perusoikeuksia ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 s. 3).

Hallituksen esityksen mukainen tehtävien järjestämisvastuun sekä niihin liittyvien tulojen ja kustannusten siirto tapahtuu samalla hetkellä vuoden 2023 alkaessa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu pitkään, kuntien mahdollisuudet varautua muutokseen erityisesti käyttötalouden osalta ovat kuitenkin rajalliset, joten muutos lähes väistämättä tapahtuu jossain määrin äkillisesti. Edellä kuvatulla, valtionosuusjärjestelmään liitettävällä järjestelmämuutoksen tasauksella ja kuntakohtaisella muutoksen euromääräisellä rajaamisella on näin ollen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä, sillä niiden avulla voidaan rajata ja lieventää uudistuksesta muutoin aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen. Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus toteutettaisiin asteittain siten, että uudistuksen voimaantulovuonna kunnan valtionosuutta lisättäisiin tai vähennettäisiin kunnan talouden tasapainotilan muutosta vastaava määrä, minkä jälkeen kunnan valtionosuuteen lisättäisiin tai siitä vähennettäisiin vuosittain 25 euroa asukasta kohden niin, että kunnan tasapainotilan muutos rajoitettaisiin kokonaisuudessaan 100 euroon asukasta kohden toistaiseksi (30 §).

Hallituksen esityksessä on kuvattu keinoja, joita rahoituksen ja kustannusten siirtoon kunnilta sote-maakunnille olisi lähtökohtaisesti käytettävissä. Erityisesti niiden kuntien osalta, joissa tuloja siirtyy sote-maakuntaan laskelmien osoittamin tavoin siirtyviä kustannuksia enemmän, asiaa on arvioitava myös kunnallisen itsehallinnon ja verotusoikeuden näkökulmasta. Asiaa on käsitelty verotusoikeuden näkökulmasta yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksen verotusta koskevassa osassa.

Kuten hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavasta osiosta ilmenee, on ilmeistä, että muut toteuttamisvaihtoehdot, kuten esimerkiksi siirtyvien tulojen ja kustannusten täydellinen kuntakohtainen vastaavuus, olisivat tarkoittaneet kunnallisveroprosenttien merkittävästi eriytymistä ja siten myös kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaarantumista. Tilanne on seurausta kuntien nykyisen verotulopohjan ja kustannusten merkittävistä eroista. Valtionosuusjärjestelmässä kuntien välisiä verotulopohjan eroja tasataan nykyisin ja esityksen mukaan myös uudessa järjestelmässä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä on otettu käyttöön, koska veropohjaeroja on vakiintuneesti pidetty sellaisina eroina, joihin kunnilla ei juurikaan ole mahdollisuutta vaikuttaa ja joita tämän vuoksi tulee tasata. Uudistus vaikuttaa kuitenkin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen merkittäväällä tavalla. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja lähes 40 prosenttia yhteisöverosta olisi hallituksen esityksen mukaan siirtymässä maakuntien rahoitukseen, minkä seurauksena verotuloihin perustuvan tasauksen tasausraja alentuu oleellisesti ja tasauslisät vähenevät 1,45 miljardista eurosta noin 0,6 miljardiin euroon. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että kiinteistövero osittain palautettaisiin tasauksen piiriin. Kiinteistöveron merkitys kuntien verotuloissa kasvaa kunnallisveroprosentteihin ja yhteisöveroon tehtävän leikkauksen vuoksi, joten sen osittain palauttaminen tasauksen piiriin uudistuksen yhteydessä ja kuntien veropohjan muuttuessa olisi perusteltua. Kiinteistöveron ottaminen tasauksen piiriin vain osittain säilyttäisi edelleen kiinteistöveroon liittyvän kannustavan elementin ja korostaisi kunnan omien, elinvoimaan liittyvien itsehallinnollisten toimien ja päätöksenteon merkitystä. Hallituksen esityksessä esitetyt keinot eli valtionosuusjärjestelmään sisällytettävä pysyvä määrätymistekijä sekä järjestelmämuutoksen tasaus ovat muutoin välineitä rajoittaa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään väistämättä syntyvien muutosten kuntakohtaisia vaikutuksia.

Yhteenvedo ja arvio

Uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohti. Valtionosuuksien maksatuksen perusteena olevat laskelmat tarkistettaisiin toteumatietoihin pohjautuviksi, jolloin myös uudistuksen voimaantulovuonna maksatuksessa mahdollisesti tapahtuneet virheet oikaistaisiin. Rahoitusjärjestelmän muutoksista ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutoinkaan kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita.

Uudistuksen seurauksena kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei voida absoluuttisesti tai numerotietojen valossa esittää tai määritellä täsmällisiä tunnuslukuja koko kuntasektorin tai yksittäisen kunnan tasolla, mutta edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että uudistuksen seuraukset eivät myöskään vaarantaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä.

12.15 Omaisuusjärjestelyt

Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Näiden järjestelyjen osalta on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaan omaisuutta siirtää tehtävien järjestämistä vastaavien mukana. Omaisuuden liittyvien järjestelyjen seurauksena on myös mahdollista, että osa kuntien tällä hetkellä omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitetuista toimitiloista poistuu tulevaisuudessa käytöstä. Tähän liittyen on arvioitava, muodostaako mahdollinen tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä ja säilykö kunnalla edelleen mahdollisuus itsenäiseen, taloutta koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin myös kuntien perusoikeussuojaa eli muun muassa omaisuudensuojaa (HE 309/1993). Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (PeVL 181/1982 vp., PeVL 61/1990 vp., PeVL 7/1990 vp.), vaikka kunnan asukkaiden itsehallinto onkin erikseen perustuslaissa turvattu. Tavallisessa lainsäätämisympäristössä ei voida puuttua itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Perustuslain suojaa on katsottu nauttivan ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Kunnan verotusoikeuteen puolestaan on liitetty kunnan oikeus päättää taloudestaan. Tätä oikeutta arviotaessa perustuslakivaliokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, mitätöikö tai murtaako esitys kunnallista itsehallintoa, asettaako esitys kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiallisesti mahdottomaksi tai onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estäisi kuntia päättämästä taloudestaan. Puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa kunnalla ei kuitenkaan ole katsottu olevan.

Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta. Kunnilta siirtyisi myös maakuntaan siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka, mikä pienentäisi kunnan velkavastuita ja toisaalta edellä mainitun omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Siirrot tehtäisiin kunnan peruspääomaa alentamalla, joten niillä ei olisi vaikutusta

kunnan tuloslaskelmaan. Omaisuuden ja velkojen siirron toteuttamisella ei olisi vaikutusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin, joista säädetään kuntalain 118 §:ssä. Kyseessä on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettu julkinen omaisuus, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroilla. Saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on arvioitu, mikä vaikutus kunnan talouteen kyseisen omaisuuden ja velkojen siirtämisellä olisi. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta.

Omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen osassa on käsitelty myös kuntien konserni-vastuiden muuttumista sekä maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä. Esityksen mukaan kuntien konserninelat pienenevät uudistuksen myötä, kun maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on kuitenkin merkittäviä alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Viimekädessä tämä vastuu voi kyseisten kuntien osalta tarkoittaa velkämäärien lisääntymistä tai vaihtoehtoisesti painetta kunnallisveroprosentin korottamiseen.

Kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Myös ennen nykyisen kuntalain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalaissa oli vastaavan sisältöinen säännös. Kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Säännöksen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei siten ole nyt esitettävän uudistuksen seurausta, vaan kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoitoon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiassa rajalliset.

On mahdollista, että tulevien vuosien aikana syntyy tilanne, jossa kuntien tällä hetkellä omistamia, sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia toimitiloja jää käyttämättömiksi. Jos näin tapahtuu, käyttökustannukset tyhjästä tiloista vaikuttavat kuntien käyttötalouteen ja kerryttävät mahdollista taseen alijäämää. On myös selvää, että jos vasta rakennettu tai peruskorjattu toimitila jää käyttämättömäksi, investointi rasittaa kunnan taloutta tyhjän tilan ylläpitämisestä aiheutuvien käyttötalousmenojen lisäksi investoinnin seurauksena otetun velan lyhennysten ja korkojen muodossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluverkosto on tulevaisuudessa muuttumassa siitä riippumatta, millä taholla tehtävien järjestämisvastuu on. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskukseen sekä terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen ja digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset. On siten erittäin vaikeaa määritellä, mikä osa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä tiloista jää tyhjäksi nimenomaan esitetyn uudistuksen seurauksena eli lainsäätäjän päätöksenteon seurauksena ja mikä osa johtuu väistämättömistä, kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuolisista tekijöistä. Joka tapauksessa on mahdotonta

arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaisi niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä. Edellä osana esityksen vaikutusarviointia on kuvattu sitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä.

Nyt ehdotettavat omaisuusjärjestelyt vastaavat pitkälti hallituksen esitykseen 15/2017 sisältyneitä omaisuusjärjestelyjä siltä osin, kun kyse on kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä sote-maakunnille. Perustuslakivaliokunta arvioi näiden omaisuusjärjestelyjen perustuslainmukaisuutta edellisellä vaalikaudella (PeVL 26/2017 vp, s. 18). Tuolloin valiokunta katsoi, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti olisi vaarantaneet yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Valiokunta kuitenkin totesi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna omaisuusjärjestelyihin liittyneet riskit voivat olla kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ongelmallisia. Tästä syystä valiokunta edellytti, että uudistukseen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulee kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jonka mukaan kunnilla on oikeus saada valtiolta korvaus kustannuksista, joita uudistuksen johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutuu (PeVL 26/2017 vp, s. 18 sekä PeVL 65/2018 vp s. 22-23). Kuntien itsehallinto olisi turvattava esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensaatiosääntelyn sisällyttäminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä mainituista perustuslakivaliokunnan kannanotosta johtuen voimaanpanolain 41 ja 42 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista myönnettävästä korvauksesta. Säännöksissä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa lausunnoissa asettamat edellytykset: korvauksesta säädettäisiin lailla, korvaussääntely muodostaisi oman, esimerkiksi kuntien valtionosuuksista erillisen järjestelmänsä, korvaussääntely kattaisi kaikki sellaiset uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata kunnan taloudellista itsehallintoa, ja kunnilla olisi lakiin perustuva oikeus korvauksen saamiseen niiden taloudellisen itsehallinnon vaarantuessa omaisuusjärjestelyjen seurauksena. Kuten edellisen vaalikauden ehdotuksessa, kunta voisi saada korvausta vain omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista ja korvauksen myöntämistä arvioitaisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Kunnalle korvattaisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittäisi 0,7 prosenttiyksikön korvausrajan. Jos korvausta hakevan kunnan tuloveroprosentti olisi korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunta voisi lisäksi saada korvausta kolme neljäsosaa edellä mainitun korvausrajan alittavalta osalta. Tällä tavoin korvauksen määrässä otettaisiin huomioon kuntien kokonaistaloudellinen tilanne.

Korvausraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, joka on kuntien itsehallinnon turvaamisen kannalta merkityksellinen sekä valtion näkökulmasta perusteltu ja kohtuullinen. Lisäksi kompensatiomallin tulee olla mahdollisimman selkeä ja kohdella kaikkia kuntia tasapuolisesti. Tempo Lecon Oy:n helmikuussa 2020 julkaistussa, kuntien rahoitusperiaatetta koskevassa selvityksessä todettiin, että veroprosentin laskennallinen korotustarve on toimiva mittari arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuvattaessa kustannustason muutoksesta tai tulojen kehityksestä aiheutuvaa taloudellista painetta. Selvityksen perusteella voidaan siis arvioida, että kompensaatiosääntelyn tulee perustua kyseiseen veroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Se on

selkeä, todennettavissa oleva ja vakiintunut mittari kunnille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten kuvaamisessa. Ehdotettu 0,7 prosenttiyksikön korvausraja olisi perusteltu sekä kuntien että valtion kannalta. Se kohtelisi kuntia tasapuolisesti ja rajaisi korvauksen myöntämisen tilanteisiin, joissa kunnan taloudellisen itsehallinnon voidaan katsoa todennettavasti vaarantuvan mutta olisi samalla valtion korvausvastuun ja korvausmenettelyn kannalta perusteltu. Asiaa on kuvattu tarkemmin esityksen vaikutusarviointia koskevassa luvussa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ei voisi olla ainoa kompensatiosäätelyyn liittyvä, kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista osoittava indikaattori (PeVM 65/2018 vp). Edellä mainittu tutkimus kuitenkin todistaa, ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi. Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve on itsessään kattava indikaattori kunnan taloudellisen itsehallinnon ja päätösvallan kaventumiselle, ja lisäksi se kohtelee kaikkia kuntia yhdenvertaisesti. Myös esimerkiksi kuntatalousohjelmassa kuntien taloutta ja rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nimenomaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta veroprosentiksi muunnettuna. Kompensaation saamiselle asettavaksi toissijaiseksi korvausperusteeksi ei voida ajatella esimerkiksi sitä, että kunnan itsenäisen taloudellisen tilanteen katsottaisiin muutoin vaarantuvan omaisuusjärjestelyjen vuoksi. Tämänkaltainen korvausperuste jättäisi korvauksen myöntämisen ja sen määrän täysin viranomaisen harkintaan, mitä ei voida pitää perusteltuna. Harkinnanvaraisuutensa vuoksi se ei myöskään todennäköisesti täyttäisi perustuslakivaliokunnan esittämää vaatimusta, jonka mukaan kunnilla tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin säännös, jonka nojalla kuntayhtymistä ja kunnista siirtyvät Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset säilyisivät ennallaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron yhteydessä, eikä Kuntarahoitus Oyj:lle syntyisi velvollisuutta irtisanoa lainoja ja sitoumuksia.

Koska Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaavat viime kädessä kunnat, esitystä tulee tältä osin arvioida perustuslaissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Tällöin on arvioitava, miten esitys vaikuttaa kunnan verotusoikeuteen, mahdollisuuteen vastata kunnan tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti sekä kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan.

Kuten hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on esitetty, esityksen seurauksena kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenee. Lisäksi, mikäli esityksen mukaista säännöstä Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ei lisättäisi, Kuntarahoitus Oyj joutuisi irtisanoamaan maakuntien vastuulle siirtyvät sitoumukset. Tästä aiheutuisi merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia, jotka väistämättä lopulta tulisivat veronmaksajien kustannettaviksi. Lakiin lisättäväksi esitetty säännös turvaisi siten myös veronmaksajien etua. Täten ehdotettavalla säännöksellä ei rajoiteta tai puututa kunnan asukkaiden itsehallintoon, kunnan verotusoikeuteen tai kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan. Sillä ei myöskään ole vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa.

Näin ollen uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen ei voida katsoa kokonaisuutena rajoittavan kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan. Ehdotettu

sääntely ei myöskään olisi ongelmallista Kuntien takauskeskuksen tai Kuntarahoitus Oyj:n toiminnan näkökulmasta.

12.16 Henkilötietojen suoja

Järjestämislakiehdotuksen 47 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä eri viranomaisilta ja muilta säädetyiltä tahoilta valvontatehtäviensä suorittamista varten välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä, tuottamista tai toteuttamista sekä asiakasta koskevat tiedot. Järjestämislain 56 §:ssä säädettäisiin sote-maakuntien toiminnassa syntyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta, asiakas- ja potilasrekistereissä olevien tietojen luovuttamisesta sosiaali- ja terveyspalveluja sote-maakunnalle tuotavalle yksityiselle palveluntuottajalle sekä mainittujen yksityisten palveluntuottajien velvollisuudesta tallentaa sote-maakunnan asiakas- ja potilasrekistereihin asiakas- ja potilastietoja.

Ehdotetut järjestämislain 47 § ja 56 § ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatuun henkilötietojen ja yksityisyydensuojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Tietosuoja-asetus

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään

pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suojaa tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arka-

luonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp.). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatusta koskevien tietovarantojen osalta lausunnossaan PeVL 17/2018 vp edellyttänyt, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamisissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa.

Henkilötietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatuksi lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisen järjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisella omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyynnöksiä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida

pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäyty-mällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvel-vollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu-t lausunnot).

Arviointia

Järjestämislakiehdotuksessa on pyritty huomioimaan tietosuojaja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara. Ehdotukseen on sisällytetty vain sellaiset tietosuojaja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävät erityissäännökset, joiden arvioidaan olevan välttämättömiä. Toisaalta lakiehdotuk-sessa on kiinnitetty erityistä huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittä-vyyttä siltä osin. Arkaluonteisten tietojen osalta rekisteröidyn henkilötietojen suojan on arvioitu edellyttävän yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaisen rekisterinpitotehtävän ja henkilötie-tojen luovuttamisen osalta. Lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset sen mukaisesti kuin perustuslakivaliokunta on tarkistanut tulkintaansa. Kansallisen liikkumavaran käytöstä tehdään selkoa tarkemmin lakiehdotuksen säännöskohtaisissa peruste-luissa.

Järjestämislakiehdotuksen 47 § ja 56 § koskevat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien hen-kilötietojen sekä muutoin arkaluonteisiksi katsottavien henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi mai-nittujen pykälien mukainen henkilötietojen käsittely tarkoittaisi laajoja tietokantoja, joihin voi-daan myös arvioida liittyvän erityisiä riskejä rekisteröityjen henkilötietojen suojan kannalta. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on selostettu näiden henkilötietojen käsitte-lyyn sovellettavia erityisiä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Näiden henki-lötietojen käsittely sekä henkilötietojen luovuttamiskynnys rajattaisiin lisäksi siihen, mikä on välttämätöntä. Ehdotettujen säännösten arvioidaan yhdessä tietosuojalain suojatoimia koske-vien säännösten kanssa täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

12.17 Helsingin asema ja järjestämisvastuu

Ehdotetun Uusimaa-lain mukaan Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu sosiaali- ja ter-veydenhuollosta sekä pelastustoimen järjestämislain mukaan pelastustoimesta. Sote-järjestä-mislain mukaan lakia sovellettaisiin Helsingin kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja tervey-denhuoltoa ja sille maksettaisiin sote-maakuntarahoituslain perusteella rahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta samoin perustein kuin muillekin sote-maakunnille. Uusimaa-laissa säädettäisiin, että Helsingin kaupungin olisi eriytettävä tehtävien talous kaupun-gin muusta toiminnasta. Lisäksi säädettäisiin, että kaupunki ei voisi käyttää sote-maakuntara-hoitusta muiden tehtävien hoitoon. Toisaalta siltä ei kiellettäisi rahoittamasta toimintaa verora-hoituksellaan.

Helsingin asema on arvioitava perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon ja perustuslain 19§:n 3 momentin sosiaalisten perusoikeuksien perusteella. Uudenmaan erillisratkaisun yhtey-dessä sosiaali- ja terveysministeriö selvitti asiaa pyytäen lausunnot perustuslakiasiantuntijoilta, OTT Kaarlo Tuorilta, professori Olli Mäenpäältä, professori Juha Lavapuroilta ja professori Tuomas Ojaselta. Kaikki perustuslakiasiantuntijat näkivät mahdollisena, että kunnilla voi olla erilaisia tehtäviä ja ettei tätä ole pidettävä lähtökohtaisesti ristiriitaisena kunnallisen itsehallin-non kanssa. Helsingille säädettävää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta pidettiin kuitenkin mahdollisena vain, jos järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien

toteutumisen ja erillisratkaisuun on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Lisäksi lausunnoissa korostettiin rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamista.

Helsingin kaupunki on kooltaan suurempi kuin mikään muu sote-maakunta. Se järjestää jo tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laajemmin kuin muut kunnat. Sen rahoitus-asema on samanlainen kuin muiden sote-maakuntien. Helsingin talouden eriyttämisvaatimus liittyy tarpeeseen saada sen talous vertailukelpoiseksi sote-maakuntien kanssa. Koska sote-maakuntarahoitus on tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävän hoitamiseksi. Tältä osin kieltoon käyttää rahoitusta kaupungin muiden tehtävien hoitoon on perusteltuja syitä. Tämän perusteella Helsingin asemaan palvelujen järjestäjänä on olemassa perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Myös talouden eriyttämistä koskeviin säännöksiin ei katsota olevan ongelmallisia perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

12.18 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 27 §:ssä. Tämän lisäksi lain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla valtakunnallista tuloverolakia ja -asetusta sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansiotuloja verotetaan siis myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata. Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, ehdotetaan uudistuksen voimaantulossa säädettyä kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 12,63 prosenttiyksiköllä. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla tulisi estää.

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolain 124 §:n viisi momentissa säädettäisiin, että verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulon verotuksessa sovelletaan veroasteikkoa, jonka veroprosentteja alennetaan 12,63 prosenttiyksiköllä. Ahvenanmaalla asuvan verovelvollisen kohdalla progressiivisen veroasteikon marginaaliveroprosentit olisivat siten yhtä monta prosenttiyksikköä alemmat kuin millä kunnallisveroprosentteja alennetaan Manner-Suomessa.

Kyse olisi valtion ansiotuloveroasteikkoon tehtävästä vähennyksestä, jolloin toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla. Vähennys estäisi ansiotulojen valtionverotuksen kiristymisen Ahvenanmaalla, jolloin Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei olisi tarvetta alentaa sote-uudistuksen johdosta. Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyisi nykyisellä tasolla. Näin ollen uudistus ei olisi ongelmallinen Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkityksen, eikä siten myöskään perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvautun Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Alhaisemmat marginaaliveroprosentit johtaisivat siihen, että ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla kevyempää kuin Manner-Suomessa. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei kuitenkaan olisi tarvetta uudistuksen johdosta alentaa, jolloin uudistuksen vaikutukset ansiotuloverotuksen tasoon eivät eroaisi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä. Ahvenanmaan Manner-Suomea alhaisemmalla valtionverotuksella on merkitystä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan suku-, puolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjäntäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (PeVL 67/2014).

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa arvioissaan pitänyt eräitä verolainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia merkityksellisinä yhdenvertaisuuden kannalta (ks. PeVL 52/2016 vp, PeVL 53/2016 vp, PeVL 19/2014 vp, PeVL 51/2005 vp, PeVL 4/1991 vp, PeVL 3/1988 vp ja PeVL 3/1983 vp). Valiokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan katsottu, että laissa täsmällisesti säädetty verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vastainen. Verolainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia on toisaalta varsin harvoin käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on muistuttanut (PeVL 52/2016 vp ja 53/2016 vp), että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin.

Perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti valtionverotuksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella. Manner-

Suomessa toteutettavan sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirretään kunnilta maakunnille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset. Tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen edellyttää verotuksen paino- pisteen merkittävää siirtämistä kunnilta valtiolle. sote-uudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Tällöin on perusteltua toteuttaa myös rahoitusuudistus Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti siten, ettei valtionverotus kiristy Ahvenanmaan maakunnassa, eikä siellä sijaitsevat kunnat joudu alentamaan verotustaan. Näin ollen Manner-Suomea vastaavaa verotulojen siirtymistä kunnilta valtiolle ei tapahtuisi. Ahvenanmaalla ansiotuloista maksettaisiin jatkossa vähemmän valtionveroa kuin Manner-Suomessa mutta kunnallisveron osuus olisi suurempi, jolloin ansiotulojen verotuksen kokonaistaso ei eriytyisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Näin ollen voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustus- laissa säädetyin yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Nyt ehdotettava muutos vastaa tavoitteeltaan, tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan hallituksen esityksessä 15/2017 vp ja 71/2017 vp ehdotettua Ahvenanmaan maakuntavähennystä. Teknisenä toteutustapana nyt ehdotettava asteikon kautta tehtävä vähennys kuitenkin soveltuisi ja kohdentuisi tällä kertaa paremmin, koska myös verotuksen kiristyminen Manner-Suomessa tapahtuisi pääasiassa asteikon kautta.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi hallituksen esityksessä 15/2017 vp ja 71/2017 vp ehdotetun Ahvenanmaan maakuntavähennyksen. Perustuslailliseksi ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että vähennys olisi vaikuttanut Ahvenanmaalle maksettavaan verohyvitykseen ja käytännössä olisi nollannut sen kokonaan. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta totesi, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita (PeVL 26/2017 vp).

Tältä osin tilanne on muuttunut. Ahvenanmaan itsehallintolakia on muutettu taloudenhoitoa koskevien säännösten osalta siten, että vastaavaa verohyvitystä ei enää ole. Tuloverot eivät myöskään enää vaikuta Ahvenanmaalle maksettavan tasoitusmäärän suuruuteen, joten tuloverotusta koskeva ratkaisu ei korota perusteettomasti Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää. Edellisen valmistelun yhteydessä ilmenneitä perustuslaillisia ongelmia ei näin ollen enää muodostuisi.

Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien verotulojen alentaminen ehdotetaan osittain toteutettavaksi alentamalla kuntien yhteisövero-osuutta 1/3:lla uudistuksen voimaantuloavuotta edeltävän vuoden tasossa laskettuna. Valtion osuutta yhteisöverosta puolestaan kasvatettaisiin vastaavasti. Myös tämän muutoksen osalta vaikutukset Ahvenanmaalle ovat muuttuneet Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksen johdosta. Itsehallintolain 49 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan verotasoituksena vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla kunakin verovuotena maksuun pannut valtiollisten ansiotulo- ja pääomatuloverojen, rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron, yhteisöveron sekä tonnistoveron rahamäärät. Niin ikään palautetaan vuosittain Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät. Koska Ahvenanmaalla maksuun pantujen yhteisöverojen rahamäärä palautetaan verotasoituksena Ahvenanmaan maakunnalle, yhteisöverojen jako-osuuksien muutoksella ei ole vaikutusta Ahvenanmaan maakunnan rahoitusasemaan.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että ehdotettavat muutokset koskien valtion ansiotuloverotusta Ahvenanmaalla voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

12.19 Demokratian toteutuminen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään ja että oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Lisäksi pykälän 4 momentissa säädetään, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin sote-maakunnan ylin päätöksentekijä olisi sote-maakuntavaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla vaaleilla. Maakuntavaalien äänioikeus määräytyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti (vuodesta 2025 lukien) toimitettavissa kuntavaaleissa. Vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää maakuntavaaleissa, voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, katsoa, että oikeus osallistua maakuntavaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyn hallinnon, tässä tapauksessa maakuntahallinnon, kansanvaltaisuu-den vaatimuksen.

Uudenmaan erillisratkaisun perusteella Helsingin kaupunginvaltuusto vastaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen demokraattisesta ohjauksesta. Helsingin kaupungissa ei toimitettaisi erillisiä maakuntavaaleja. HUS-maakuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin jäisi alueen sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin päätettäväksi perussopimuksella ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sovellettaisiin sote-maakuntalain yleisiä säännöksiä. Uudenmaan sote-maakuntien osalta alueen jakaminen useampaan järjestäjään parantaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, koska äänestäjä-edustaja –suhde on vaaleissa sitä tiiviimpi, mitä pienempi alue on ja pienemmiltä alueilta on mahdollista saada paremmin läpi omia ehdokkaita.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitavalla. Vastaavaa sääntelyä koskien muita vaaleja ei perustuslaissa ole. Niinpä kuntavaalien suhteellisuudesta säädetään kuntalaissa ja maakuntavaalien suhteellisyydestä ehdotetaan säädettäväksi sote-maakuntalaissa. Ehdotuksen mukaan suhteellinen vaalitapa toteutuisi jokaisessa sote-maakunnassa erikseen. Sote-maakuntia olisi 22 ja niistä jokainen muodostaisi oman vaalipiirinsä maakuntavaaleissa. Suhteellisuuden toteutumiseen vaikuttaa valittavien sote-maakuntavaltuutettujen lukumäärä. Sote-maakuntalaissa säädettäisiin, että kullakin sote-maakunnalla olisi sen asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäiskoko (59–89 valtuutettua), mutta sote-maakuntavaltuusto voisi itse päättää kokonsa vähimmäismäärää suuremmaksikin. Jos tarkastellaan suhteellisuuden toteutumista sanottujen valtuuston vähimmäiskokojen perusteella, laskennallinen piilevä äänikynnys jäisi kaikissa sote-maakunnissa melko alhaiseksi ja vaihtelisi eri sote-maakunnissa vain hieman: äänikynnys olisi 1,7 prosenttia, jos valtuuston koko olisi 59 ja 1,1 prosenttia, jos valtuuston koko olisi 89. Matala piilevä äänikynnys edistää poliittisen suhteellisuuden toteutumista, koska se antaa käytännössä kaiken kokoisille puolueille mahdollisuuksia saada edustajiaan läpi. Toisaalta se kuitenkin saattaa johtaa myös valtuustojen poliittiseen pirstaloitumiseen.

Perustuslaissa säädettyä kansanvaltaisuusvaatimusta voidaan tarkastella myös maakuntavaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettaa ehdolle maakuntavaaleissa olisi lähtökohtaisesti kaikilla niillä kyseisen sote-maakunnan asukkailla, joilla on äänioikeus maakuntavaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Sote-maakuntalaissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka olisivat saman tyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään. Kunkin puolueen ehdokasasettelu maakuntavaaleissa ehdotetaan tehtäväksi puolueen itsensä nimeämässä piiri- tai paikallisjärjestössä, jolloin ehdokasasettelussa noudatettaisiin kyseisen yhdistyksen sääntöjä. Ehdolle voisi asettaa myös muutoin kuin puolueen ehdokkaana perustamalla valitsijayhdistyksen. Valitsijayhdistyksen voisi perustaa vähintään 50 sote-maakunnan asukasta.

Maakuntavaalien lisäksi maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta on esityksessä pyritty edistämään eri tavoin. Kansanvaltaisuuden toteutumista sote-maakunnan hallinnon järjestämisen ja talouden hoidon osalta on käsitelty edellä erikseen. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta sote-maakunnan asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa sote-maakunnan toimintaan ja sote-maakuntavaltuustolle velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Sote-maakunnan asukkaille ehdotetaan oikeutta tehdä aloitteita sote-maakunnan toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetaan, että sote-maakuntavaltuusto voisi päättää järjestää sote-maakunnassa neuvoo-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voisi tehdä vähintään 3 % sote-maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Sote-maakuntaan perustettaisiin myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia varten sekä kaksikielisiin sote-maakuntiin kansalliskielilautakunta ja Lapin sote-maakuntaan saamen kielen lautakunta. Nämä kaikki ehdotukset edistäisivät sote-maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta sote-maakunnan hallinnon kansanvaltaisuutta.

Ehdotuksella sote-maakuntahallinnosta olisi luonnollisesti merkittäviä vaikutuksia kuntien tehtäviin. Ehdotus ei kuitenkaan sinänsä lainkaan vähennä kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia niiden tehtävien osalta, joita kunnille jää.

Edellä sanottuun viitaten voidaankin todeta, että ehdotettu sääntely koskien maakuntavaaleja sekä sote-maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

12.20 Työ- ja virkaehtosopimussääntely

Kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain. Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja maakunta- työnantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja maakuntien yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, maakuntien ja niiden yhtiöiden puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastaavasti kuin nykyinen

kunnallinen työmarkkinalaitos (KT kuntatyönantajat) toimii kuntien puolesta. Uuden työnantajaorganisaation toimielimiä olisivat hallituksen lisäksi kolme jaostoa: maakuntajaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvottelemansa työ- ja virkaehtosopimuksen. Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, joissa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 2/3 sitä jaostoa edustavista jäsenistä, joita päätös koskisi.

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki sekä voimassa olevaa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia edeltänyt esitys laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta sisältyvät hallituksen esitykseen HE 13/1970 lain-säädännöksi kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta ja muita palvelus- suhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista käsiteltiin tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (poikkeuslaki). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 2/1970 vp.) esitystä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelus- suhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Tarkasteltaessa nyt esitettävää muutosta perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään, koska uuden työnantajaorganisaation erityinen päätöksentekojärjestys sisältää riittävän suojan kunnille.

Tarkasteltaessa ehdotusta maakuntien näkökulmasta, ei maakunnallisella itsehallinnolla ole vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla. Perustuslain 121 §:ssä säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla. Näin ollen perustuslaki ei aseta vaatimusta, jonka perusteella maakunnalla itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta.

Lisäksi uuden kunta- ja maakuntatyönantajia sekä näiden yhtiöitä edustavan työnantajaorganisaation kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä kunkin sektorin työnantajaedunvalvonnan riippumattomuus on varmistettu aikaisemmin esitetyn kolmen jaoston avulla, joista kukin jaosto päättäisi oman alansa työ- ja virkaehtosopimusten hyväksymisestä. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi erityinen päätöksentekojärjestys edellä esitetysti. Näin sekä maakunnilla, kunnilla että yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virkaehtosopimuksesta. Edellä mainituilla perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

12.21 Eläkemaksujen käsittely

Esityksessä ehdotetaan, että maakunnat tulevat kunnallisen eläkejärjestelmän jäsenyhteisöiksi. Maakunnat tulevat toimimaan valtion rahoituksen turvin. Valtion henkilöstön eläkeasioiden käsittely siirrettiin Kunnallisen eläkelaitoksen (Keva) hoidettavaksi laeilla 468-473/2010 tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Tuolloin myös eläkkeiden käsittelyyn liittyvä julkisen vallan käyttö siirrettiin lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen (HE 4/2010) perusteluissa todettiin, että erilaisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin henkilöitä koskevien eläkeasioiden käsittelyssä sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi todettiin Kevan toimivan hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaisena itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, johon sovelletaan hallintolakia. Näin Kevaa koskevat samat säännökset kuin Valtio- konttorinkin.

Julkisen vallan käyttöä sisältyy muun muassa eläkemaksujen määräämiseen. Nyt ehdotetaan, että Keva määrää työnantajan eläkemaksut maksettavaksi ja että valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun määrän. Nyt siirrettävään tehtäväkokonaisuuteen sisältyy julkisen vallan käyttöä huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin hallituksen esityksessä (HE 4/2010) eläketurvan toimeenpanon siirrossa. Esityksen ei siten katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

12.22 Hankintasopimuksien mitättömyys ja omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Sopimussuhteiden pysyvyys tarkoittaa myös kieltoa puuttua taannehtivasti sopimuksien sisältöön. Taannehtivuuskielto ei ole kuitenkaan ehdoton. Omaisuuden suojasäännöksen tarkoituksena on suojata sopimusosapuolten perusteltuja odotuksia sopimussuhteissa. Perusteltujen odotusten suojaan kuuluu myös oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen siten, ettei lainsäädäntöä muuteta sopimusosapuolten oikeusasemaa kohtuuttomasti heikentävällä tavalla. Heikennysten kohtuuttomuutta puolestaan on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, avulla.

Voimaannpanolain 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten mitättömyydestä, jotka siirtyisivät sote-maakunnan vastuulle ja joissa olisi sovittu järjestämismäärästä tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin järjestämislaissa ja sopimusta ei saataisi muutettua lainmukaiseksi. Mitättömyys koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia. Palvelutuottajalla olisi tällöin oikeus saada maakunnalta korvaus välittömästi vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista. Edellytyksenä korvauksen saamiselle olisi, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden myyden vuoksi palvelutuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palvelutuottaja ei ole voinut varautua tähän.

Edellä 12.2 ja 12.3 kohdissa on arvioitu järjestämismäärästä ja palvelujen hankkimista koskevien säännöksien välttämättömyyttä perustuslain sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen (19 §:n 3 mom) sekä julkisen hallintotehtävän siirrolle asetettujen edellytysten täyttämisen näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta joidenkin ulkoistamis-

sopimuksien voimassaolon jatkaminen tarkoittaisi lisäksi, että palvelut eriytyisivät alueella eivätkä palvelut toteutuisi alueella yhdenvertaisesti. Jos tällaiset ulkoistussopimukset olisivat voimassa, järjestelyt olisivat ristiriidassa perustuslain 6 ja 19 §:n kanssa. Tällaisten sopimuksien mitättömäksi säätämiseksi on siten yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät painavat yhteiskunnalliset perusteet.

Mitättömyysseuraus ei koskisi kaikkia sopimuksia. Jos sopimukset olisi muutettavissa hankintalainsäädännön puitteissa lainmukaiseksi, eivät ne tulisi lain perusteella mitättömäksi.

Osa sopimuksista on tehty lisäksi sinä aikana, kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu ja osa sopimuksista on tehty tietoisesti siten, ettei maakunnalla olisi oikeus puuttua sille siirtyvän järjestämisvastuun perusteella sopimuksen sisältöön. Sopimuksien irtisanomisen välttämiseksi sopimuksissa on sovittu huomattavista sopimussakoista, mahdottomuudesta irtisanoa sopimusta tai tehty muita järjestelyitä, joilla pyritään estämään sopimuksen siirtyminen tai irtisanominen. Tällaisten sopimusten osalta voidaan katsoa, ettei sopimusosapuolelle ole syntynyt omaisuuden suojaäännöksen edellyttämiä perusteltuja odotuksia eikä siten ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa.

Ehdotetulla mitättömyyteen liittyvällä korvaussäännöksellä on pyritty turvaamaan, ettei sopimusosapuolen asema muodostuisi kohtuuttomaksi. Korvausta olisi mahdollista saada välittömistä kustannuksista mutta vain siltä osin, kuin osapuoli ei ole voinut varautua sopimuksen ennaikaiseen päättymiseen ja investoinneista on tullut sen kannalta hyödytön.

Vaikka mitättömyys koskisi sopimuksia, jotka olisivat ristiriidassa yllä kuvatulla tavalla perustuslain kanssa, on laissa kuitenkin turvattava sosiaali- ja terveyspalvelut siirtymäajan aikana. Tämän perusteella säädettäisiin, että mitättömäksi tulevaa sopimusta sovellettaisiin kahden vuoden siirtymäajan aikana.

12.23 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Hallituksen esitykseen sisältyy esitys valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta. Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa sote-maakunnan ja sote-maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettua sote-maakuntakonsernin taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä sellaisten muiden yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joissa sote-maakunta yhdessä valtion tai yhden tai useamman sote-maakunnan tai yhden tai useamman kunnan kanssa käyttää määräysvaltaa. Sote-maakuntakonserniin luetaan kuuluvaksi sote-maakunnan ja sen määräysvallassa joko suoraan tai väliyhteisöjen välityksellä olevat yhteisöt ja säätiöt. Esitys on merkityksellinen perustuslain 90 §:ssä säädettyjen eduskunnan valtiontaloudellisen valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston toimialan ja riippumattomuuden kannalta. Lisäksi asialla on merkitystä perustuslain 121 §:ään perustuvan muun alueellisen itsehallinnon sekä muun muassa perustuslain 22 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen kannalta.

Sote-maakunnat ovat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kuntaa suurempia itsehallintoyhteisöjä. Sote-maakuntalain mukaan niiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, jossa ylimpänä elimenä on sote-maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema sote-maakuntavaltuusto. Oikeudellisesti sote-maakunta on valtiosta erillinen oikeushenkilö. Sote-maakunnan talous on myös perustuslaissa tarkoitettua valtiontaloudesta erillinen kokonaisuus.

Sote-maakuntien rahoituksesta säädetään sote-maakuntien rahoituslaissa. Sote-maakuntien rahoituslain perusteella lähes 90 prosenttia sote-maakuntien kokonaisrahoituksesta tulee valtiolta. Rahoituksen käyttötarkoituksena on rahoittaa sote-maakunnan järjestämisvastuulla olevia toimintoja, joista merkittävällä osalla on välittömiä ja välillisiä yhteyksiä perusoikeuksiin. Rahoituksesta arvioidaan 17,4 miljardia euroa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, jonka tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 19 §:ssä säädettyjä oikeuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valtion pääasiallisen rahoitusvastuun ja valtiolle perustuslain 22 §:n perusteella kuuluvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen perusteella eduskunnalla on yleinen ja rahoituksen käytön osalta myös erityisesti perustuslain 90 §:n nojalla intressi valvoa sote-maakuntien toimintaa ja rahoituksen käyttöä siinä.

Valtiontalouden tarkastusviraston toimialasta ja tehtävästä säädetään perustuslain 90 §:n 2 momentissa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain valmisteluasiakirjojen ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella tarkastusviraston tehtävien tulisi liittyä perustuslaissa säädettyyn tehtäväänsä ja turvata tarkastusviraston riippumattomuus. Sote-maakuntien taloudenhoito ja sote-maakuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien rahoitus ja siihen liittyvä taloudenhoito ei sinänsä kuulu perustuslain 90 §:ssä tarkoitettuun valtion taloudenhoitoon. Sote-maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtionrahoituksella, joka taas on perustuslain 90 §:ssä tarkoitettuna tarkastusoikeuden piirissä. Eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla sote-maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella sote-maakuntien toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn tehtäväänsä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puoluerahoitusta ja vaalirahoitusta koskevien lakien käsittelyn yhteydessä todennut, että perustuslain 90 § ei rajoita puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan ja tarkastuksen tehtävien antamista tarkastusvirastolle, vaikka tehtävät eivät koske valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontaa. Perusteena on ollut tehtävien kytkentä eri valtioneuvoston toimintaan (PeVM 9/2015 vp., PeVM 3/2010 vp. ja PeVM 2/2009 vp.).

Nyt kyseessä oleva tarkastusoikeus ja tarkastustehtävä liittyvät kiinteästi valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn päätehtävään. Tehtävän antaminen ja sitä koskeva sääntely eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta.

12.24 Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä muun ohessa asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL

38/2013 vp, s. 3/II–4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp). Asetuksenannossa on siten aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Esityksessä on useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään 22 §:n 1 ja 2 momentissa. Säännöksen perustelujen mukaan asetus mahdollistaisi neuvottelukunnan laissa säädettyjen tehtävien ja kokoonpanon täsmentämisen ja eri tehtäviin tai tehtäväkokonaisuuksiin, kuten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja tietojohdantamiseen, keskittyvien jaostojen asettamisen.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin mukaan sote-maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. 27 §:n 4 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää pykälän 1 momentissa tarkoitettun seurannan vähimmäistietosisällöstä. Säännöksen perusteluissa tarkennetaan vähimmäistietosisällöllä tarkoitettavan asioita, joista sote-maakunnan olisi ainakin kerättävä tietoa, ja että vähimmäistietosisällön määrittelyllä varmistettaisiin, että sote-maakuntien johtamisessa ja suunnittelussa käytettävä tieto olisi yhdenmukaista sote-maakuntien vertailussa ja arvioinnissa käytetyn tiedon kanssa. 27 §:n 4 momentin mukaan asetuksenantovaltuus koskisi myös lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettun hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman vähimmäistietosisältöä. 6 §:n mukaan kunnan on valmisteltava kunnanvaltuustolle kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus ja -suunnitelma. 7 §:n mukaan sote-maakunnan on valmisteltava omalta osaltaan valtuustolleen valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteistä. 27 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin lisäksi säätää tarkemmin tiedoista, joiden tulee sisältyä 27 §:n 2 momentissa tarkoitettuun selvitykseen, sekä selvityksen laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin se on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. 27 §:n 2

momentissa säädettäisiin selvityksen laatimisvelvollisuudesta, tiedoista, joiden pohjalta se on laadittava sekä sen sisällöstä.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 28 §:n 4 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tiedoista, joiden tulee sisältyä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioihin ja 28 §:n 2 momentissa tarkoitettuun aluehallintoviraston selvitykseen, sekä niiden laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin ne on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Asetuksella voitaisiin tarkentaa lakiehdotuksen 28 §:n 1–3 momenttia, joissa säädetään kyseisten asiantuntija-arvioiden ja selvityksen laatimisvelvollisuudesta, sisällöstä ja tiedoista, joiden pohjalta ne tulee laatia. Säännöksen perustelujen mukaan säätämällä aikatauluista asetuksella voitaisiin varmistaa, että asiantuntijalausunnot ja selvitykset olisivat käytettävissä ehdotettavan lain 23 §:ssä tarkoitetuissa neuvotteluissa sote-maakunnan ja 35 §:ssä tarkoitetuissa neuvotteluissa yhteistyöalueen kanssa sekä 29 §:ssä tarkoitettua sosiaali- ja terveysministeriön selvitystä laadittaessa.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään sote-maakuntien yhteistyöalueista. Säännöksen mukaan sote-maakuntien järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten olisi viisi yhteistyöaluetta. Säännökseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan yhteistyöalueisiin kuuluvat sote-maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, ja Varsinais-Suomen sote-maakunnat sekä HUS-maakuntayhtymä kuuluvat eri yhteistyö-alueisiin. Lisäksi tarkennettaisiin, että yhteistyöalueiden olisi oltava maantieteellisesti yhtenäisiä sekä alueen väestön palvelujen järjestämisen ja tuottamisen, potilas- ja asiakasturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia. Edellisen hallituskauden esitykseen 15/2017 vp. sisältyi vastaava asetuksenantovaltuus, jota sosiaali- ja terveysvaltiokunta ehdotti täsmennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp, s. 27) perusteella. Perustuslakivaliokunta hyväksyi täsmennetyt säännöksen jälkimmäisessä lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp, s. 10). Nyt ehdotettava säännös vastaa perustuslakivaliokunnan hyväksymää täsmennettyä muotoilua.

Sote-maakuntien yhteistyösopimukseen liittyen lain 34§:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asioista, joista pykälän 2 momentin perusteella on sovittava sote-maakuntien yhteistyösopimuksessa. Mainittu 2 momentti sisältäisi 14-kohtaisen listan asiakokonaisuuksista, joista yhteistyösopimuksessa olisi sovittava ”ottaen huomioon, mitä niistä on tässä laissa ja toisaalla säädetty”. Tämän mukaisesti laissa säädettyt sitovat velvoitteet rajoittaisivat yhteistyösopimuksen sisältöä. 34 §:n 1 momentin mukaan sopimuksessa olisi myös otettava huomioon asiakkaiden tarpeet sekä 21 §:n mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Pykälän 3 momentin mukaan yhteistyösopimuksen olisi edistettävä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumista. Sovittavassa työnjaossa olisi lisäksi varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuoltoa antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen. Kunkin 2 momentin kohdan sisältämää asiakokonaisuutta avattaisiin pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa. Asiakokonaisuuksien tarkentaminen asetuksella voisi kuitenkin olla tarpeen huomioiden myös, että 36 §:n mukaan valtioneuvosto voisi päättää sote-maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä siltä osin kuin: sote-maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä, yhteistyösopimuksessa ei ole sovittu kaikista 34 §:n 2 kohdan edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi riittävän ja kustannusvaikuttavan so-

siaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella; tai häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen ja valmius ei ole kokonaisturvallisuuden kannalta riittävää. 34 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa annettaisiin esimerkkejä siitä, millaisista tarkennuksista asetuksella voitaisiin säätää.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 35 §:n 1 - 3 momentissa säädetään sote-maakuntien yhteistyösopimuksen valmistelusta ja sen toteutumisen seurannasta. Pykälän 6 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin, miten 1 - 4 momenteissa tarkoitettut asiat otetaan huomioon yhteistyösopimuksen valmistelussa ja sopimuksen toteutumisen seurannassa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yhteistyösopimuksen laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, johon mennessä hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. Aikataulusta säätämisen merkitysestä kuvataan 4 momentin perusteluissa: Aikataulusta säätämisen valmistelu ja hyväksyminen voitaisiin sovittaa ajallisesti yhteen ehdotettavan lain 21 §:n mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden valmistelun ja hyväksymisen kanssa. Asetuksella määritellyn aikataulun laiminlyönti voisi myös olla perusteena 36 §:n mukaisten toimenpiteiden valmistelulle; jos yhteistyösopimusta ei olisi määräajassa hyväksytty sote-maakunnissa ja toimitettu sosiaali- ja terveysministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriö voisi käynnistää toimenpiteet yhteistyösopimuksen valmistelemiseksi ja saattamiseksi valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

Sote-maakunnan omavalvontaohjelman laatimisesta, sisällöstä ja toteutumisen seurannasta säädetään sote-järjestämislakiehdotuksen 38 §:n 1–3 momentissa. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin pykälän 4 momentin perusteella tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sote-maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä ohjelmaan sisältyvästä laadunhallinnan ja asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi tehtävästä suunnitelmasta. Pykälän 5 momentin mukaan Valvira voisi antaa määräyksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja toteutumisen seurannasta.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 40 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään Valviran ja aluehallintovirastojen valvonta- ja siihen liittyvistä ohjaustehtävistä. Pykälän 5 momentin mukaan Valviran ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädettäisiin tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 48 §:ssä säädetään sote-maakunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvästä varautumisvelvollisuuksista. Säännöksen viimeisen momentin mukaan häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Sote-maakunnan oikeudesta saada korvaus toisen maakunnan asukkaalle antamistaan palveluista viimeksi mainitulta sote-maakunnalta, korvauksen määrittämisestä sekä korvausmenettelystä säädettäisiin sote-järjestämislain 55 §:ssä. Pykälän 4 momentin mukaan palvelujen korvausperusteista sekä kustannusten laskutuksesta ja maksamisesta voitaisiin säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 57 §:n mukaan sote-maakunnan on huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöosallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen vaikuttavat henkilöstöön kuuluvien peruskoulutuksen pituus,

työn vaativuus ja tehtävien sisältö. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Sote-maakuntalain 13 §:n mukaan maakuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Sote-maakunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä säädetään maakuntalaissa ja kirjanpitolaissa. Sote-maakuntalain 114§:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä sote-maakunnan tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista sekä osavuosikatsauksista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä palvelukohtaisista taloustiedoista.

Asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin sote-maakuntien yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoisen tiedon saaminen maakuntien taloudesta. Lisäksi sote-maakuntalain 114 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuntalain sääntelyä vastaavasti kirjanpitolaikun asianomaisen jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi mitä kirjanpitolaissa säädetään sote-maakuntalain 114-117 §:n sekä edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Tämä on perusteltua siksi, että maakunnan tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaan sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Sote-maakuntalain 118 §:ssä säädettäisiin sote-maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta. Sote-maakunnan olisi tuotettava tietoja sote-maakunnan toiminnasta ja taloudesta ohjausta, johtamista ja seuranta varten. Tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot tulisi toimittaa Valtiokonttorille yhteen toimivuuden edellyttämässä muodossa. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtiovarainministeriö vastaisi taloustietojen tarkempien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittämisen edellyttämästä yhteistyön organisoimisesta siten, että yhteistyöhön osallistuvat sote-maakuntien sekä niiden ministeriöiden ja virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määrittellä talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittelyjä. Pykälän 3 momentin mukaan momentissa säädettyyn yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annettaisiin vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista. Asetus olisi luonteeltaan tietojen toimittamisen toimeenpanoon liittyvä teknisluonteinen koonti lainsäädännössä ja sen perusteella toimitettaviksi edellytetyistä tiedoista ja sovellettavista tietomäärityksistä, mikä vuoksi säätämisen on arvioitu olevan tarkoituksenmukaista tapahtua valtiovarainministeriön antamalla asetuksella. Valtiovarainministeriön asetuksella voitaisiin määrittellä tarkemmin esimerkiksi tietojen toimittamisessa käytettävät tulo- ja menolajien sekä omaisuus- ja pääomaerien jaottelut, sektoriluokituksen soveltaminen, palveluluokat, erillisinä kerättävät tilinpäätöstä täydentävät tiedot sekä muut taloutta ja palveluja koskevat tiedot. Asetuksen liitteenä on tarkoitettu julkaista kunakin vuotena sovellettava XBRL-taksonomian kuvaus taloutta koskevien tietojen osalta.

Sote-maakuntalain 21 §:ssä säädettäisiin sote-maakuntien yhteisesti omistamasta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksista ja sen tehtävistä. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin osaamiskeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Ennen mainitun asetuksen antamista olisi kuultava sote-maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa niiden tytäryhteisöjä.

Voimaannpanolain 12 §:n mukaan kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta antaa sote-maakunnille tietoja, tietojen luovuttamisen määräajoista muodosta ja menettelytavoista voidaan antaa säätä tarkemmin asetuksella. Lain 25 §:n 4 momentin perusteella valtiovarainministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin kunnilta sote-maakunnille siirtyvästä omaisuudesta annettavan selvityksen sisällöstä. Lisäksi voimaannpanolain 21 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä perusteista, joiden mukaan kunnan maakunnalle vuokraamien toimitilojen vuokra määräytyisi.

Sote-maakuntien rahoituslakiin sisältyisi erityisesti rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden tarkempaa määrittelyä koskevia valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Sote-maakuntien rahoituksen määräytymistekijöiden painoista säädettäisiin lain tasolla, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan 15/2018 vp. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 13 §:n 5 momentin nojalla vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten pykälän 1 momentin mukaisesta asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä lain 14–20 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöiden perushinnoista. Säätelytapa vastaisi tältä osin voimassa olevaa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Ehdotetun 14 §:n 4 momentin mukaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimien määrittelyssä käytettävien tarvetekijöiden painokertoimet päivitettäisiin valtioneuvoston asetuksella sote-maakuntien tehtävämuutoksen yhteydessä ottamalla painokertoimissa huomioon tehtävämuutoksesta aiheutuva laskennallinen vaikutus. Painokertoimien arvot tulisi tällöin määrittää perustuen muuttuvan tehtävän arvioituihin kustannusvaikutuksiin ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukseen perustuen. Siten asetuksella voitaisiin ainoastaan päivittää teknisluonteisesti painokertoimet vastaamaan tehtävämuutoksen jälkeisiä osuuksia. Tarvetekijöistä ja niiden painokertoimista säädettäisiin rahoituslain liitteessä. Ehdotetun 21 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin sote-maakuntien pelastustoimen asukaskohtaisesta perushinnasta, asukastiheyden perushinnasta ja riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 23 §:n 3 momentin mukaan tarkemmin pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin lisäksi rahoituslain 15 §:n 4 momentin nojalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettun sote-maakuntaindeksin laskennasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 34 §:n 4 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä pykälän 1 momentissa tarkoitettun sote-maakuntien rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä ja laskelmia koskevien tietojen keräämisestä sekä 2 momentissa tarkoitettusta laskelmien tarkistamisesta.

Sote-maakuntien rahoituksen perusteista säädettäisiin täsmällisesti rahoituslaissa ja rahoitus määräytyisi lain tasoisen säätelyn mukaisesti. Asetuksenantovaltuuksien piiriin kuuluvista asi-

olisivat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Asetustasoinen sääntely olisi luonteeltaan lakitasoista sääntelyä täydentävää.

Lakiehdotuksissa ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslaissa edellytetyllä tavalla tarkkarajaisia ja tarkentavat lakiehdotuksessa olevia säännöksiä. Ne eivät sellaisina muodosta ristiriitaa suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyihin asetuksen antamisen edellytyksiin.

Valtuutussäännösten mukaiset asiat ovat pitkälti teknisluonteisia ja muutoinkin sisällöltään perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoittamalla tavalla sellaisia, joiden asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Ehdotetut säännökset ovat myös täsmällisesti rajattuja. Lisäksi asetuksenantovaltuuden on pääsääntöisesti sijoitettu lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen ja niitä on selostettu riittävällä seikkaperäisyydellä hallituksen esityksen perusteluissa.

12.25 Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys on luettava lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos se koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai jos määräyksessä tarkoitettu asiasta on jo voimassa lain säännöksiä taikka siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (esimerkiksi PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan eduskunnan hyväksyminen on hankittava sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi vallitsevan perustuslain tulkinnan mukaan tullut päättää (esimerkiksi PeVL 4/2001, 61/2001 ja 9/2003 vp).

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä annettu ilmoitus koskee peruskirjan määräysten soveltamista Suomessa. Peruskirjan eräät määräykset on saatettu voimaan 12.4.1991 annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksymällä lailla (1180/1991). Peruskirjan soveltamista koskevan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen hyväksyminen vaatii eduskunnan suostumuksen, koska maakuntahallinnon perusteista säädetään perustuslain edellyttämällä tavalla lailla.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Peruskirjan 12 ja 13 artiklan perusteella annettava ilmoitus ei koske perustuslakia, joten päätös ilmoituksen antamisesta voidaan tehdä äänten enemmistöllä.

12.26 Yhteenveto

Ehdotettu sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu siirtyvät kunnilta ja kuntayhtymiltä yhdelle vastuutaholle, joka on merkittävästi nykyisiä vastuutahoja kantokykyisempi, luo edellytykset parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja kaventaa pitkällä aikavälillä alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja. Järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestäjien kantokykyä, henkilöstövoimavaroja sekä järjestämiseen tarvittavaa osaamista. Ehdotettu malli myös kokoaa yhteen samalle järjestäjälle sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erikoistason palvelut, joten järjestämisen ja rahoituksen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana. Pääosa maakuntien rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Lisäkriteereinä otetaan huomioon muun muassa kaksikielisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset, pelastustoimen, samoin kuin harvasta asutuksesta tulevat lisäkustannukset. Palveluiden järjestäjät ovat ehdotetussa mallissa tämän johdosta nykyistä merkittävästi yhtenäisemmällä perusteella resursoituja eikä rahoitus riipu yksittäisen kunnan taloudellisesta kantokyvystä. Siten ehdotetun mallin voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan olennaisesti perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta 19 §:n mukaisten palvelujen saatavuudessa. Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuu, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.

Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Ehdotettu malli luo nykyistä merkittävästi paremmat edellytykset parantaa perustason palvelujen toimivuutta ja resursointia, kun yhden tahon vastuulla on huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän eri osia resursoidaan ja kehitetään siten, että ihmiset saisivat lakisääteiset palvelut tarveperusteisesti oikea-aikaisesti.

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisjärjestyksessä. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslain kannalta on keskeisiä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen, ostopalvelujen rajaamiseen, sote-maakunnan itsehallintoon sekä Uudenmaan erillISRatkaisuun sekä rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyvät ehdotukset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on näin ollen perusteltua.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että:

Eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan peruskirjan ratifioinnin jälkeen tapahtuneiden hallintorakenteiden muutosten johdosta peruskirjaa sovelletaan Suomessa paikallishallintoon ("kunnat"). Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen "sote-maakunnat") peruskirjaa sovelletaan seuraavilta osin: 2 artikla, 3 artikla, 4 artiklan 1 ja 3-6 kappale, 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artiklan 1, 2 ja 4-7 kappaleet, 10 artikla ja 11 artikla. Koska edellä mainitut hallintorakenteiden muutokset eivät koske Ahvenanmaan itsehallintoaluetta, sovelletaan peruskirjaa Ahvenanmaalla paikallishallintoon ("kunnat").

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset: