

Alustava lausunto: STM:n esittämät perustuslakiarvioinnin alaiset kysymykset ja arvioinnin lähtökohdat

Olli Mäenpää 30.9.2019

Esitän tässä alustavassa lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä arvioni sote-tehtävien organisointia koskevista ministeriön kysymyksistä. Käytettävissäni on ollut pelkästään kursiiivilla esitettyihin kysymyksiin sisältyvä informaatio. Informaatiopohjan niukkuuden vuoksi esitetyt arviot ovat luonteeltaan enintään suuntaa-antavia ja joka tapauksessa vain alustavia.

1. *Voisiko Helsingin kaupunki muodostaa perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun itsehallintoalueen kuntaa suuremmalla alueella tai voisiko Helsingin kaupungilla olla kuntana ne sote-tehtävät, joista muussa maassa vastaavat maakunnat?*

a) *Helsingin kaupunki muodostaisi perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun itsehallintoalueen*

Perustuslain 121.4 §:n 1 virkkeen mukaan: ” Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.” Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Toisaalta Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan näiden kahden säännöksen muodostamasta kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä (PeVL 20/2013 vp). Vastaavasti voidaan katsoa kyseisten säännösten muodostamasta kokonaisuudesta seuraavan väistämättä, että maakunnat on yleisesti ottaen tarkoitettu kuntia suuremmiksi hallintoyksiköiksi.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen maakunta on myös säännöksen sanamuodon mukaisesti yksittäistä kuntaa suurempi hallintoalue. Tällaisen itsehallinnollisen maakunnan hallintoalueen pitää siten olla suurempi kuin yhden kunnan alue. Perustuslain sisältämä sääntely ei tältä osin sulje pois sitä, että maakunnan hallintoalue voisi koostua esimerkiksi 2-3 kunnan alueesta.

Sen sijaan yksittäistä kuntaa, kuten Helsingin kaupunkia, ei nämä perustuslakiin perustuvat lähtökohdat huomioon ottaen voida lailla määritellä maakunnaksi, joka muodostaisi PL 121.4 §:n 1. virkkeen mukaisen itsehallintoalueen.

- b) *Helsingin kaupungilla olisi kuntana ne sote-tehtävät, joista muualla maassa vastaavat maakunnat*
- *Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu muusta maasta poiketen sote-tehtävistä (joko kunta sote-tehtävillä tai kunta maakuntana)*

Perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää, että Suomi jakautuu kuntiin. Sen sijaan perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä, että Suomi jakautuu itsehallintoalueisiin tai itsehallinnollisiin maakuntiin. On siten mahdollista – ja myös 4 momentin alkuperäisen tarkoituksen mukaista, – että itsehallintoalueet kattavat vain osan Suomea.

Myös sellainen hallintomalli, jossa valtakunta jakautuu maakunta-nimisiin itsehallintoalueisiin lukuun ottamatta yhtä kuntaa, lienee mahdollinen, jos sille on riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Kuten edellä on perusteltu, yksittäinen kunta ei kuitenkaan voi toimia maakuntana.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lainsäädännön lähtökohtana on perinteisesti ollut, että sote-tehtävät säädetään lailla kaikille kunnille samansisältöisinä.

Perustuslain ei kuitenkaan voida katsoa estävän sitä, että kuntien lakisääteiset sote-tehtävät eroavat toisistaan. Perustuslain puitteissa on mahdollista, että samoja lakisääteisiä sote-tehtäviä säädetään erilaisille julkisyhteisöille, kuten kunnille ja maakunnille. Tällaiselle sote-tehtävien toteuttamisvastuun eriyttävälle sääntelylle on kuitenkin oltava riittävän painavat ja hyväksyttävät perusteet.

Yleisinä edellytyksinä tällaisella eroavuudelle sote-tehtäviä koskevassa lainsäädännössä on ainakin se, että eroavuus ei aseta ihmisiä epäyhtenäiseen asemaan lain edessä (PL 6 §) ja että julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19.3 §) toteutuu yhtäläisin perustein. Eroavuus ei myöskään saa johtaa kunnallisen itsehallinnon ongelmallisiin rajoituksiin.

Perustuslain ei voida katsoa ehdottomasti estävän sitä, että ne sote-tehtävät, joista muualla maassa vastaavat maakunnat, säädettäisiin lailla Helsingin kaupungin tehtäviksi kaupungin alueella. Yksittäiselle kunnalle, kuten Helsingin kaupungille, voidaan lailla säätää sote-tehtäviä edellä mainituissa puitteissa. Lisäksi tällaiselle eroavuudelle tulee olla riittävän painavat ja hyväksyttävät perusteet.

- *HUS toimisi Uudenmaan maakunnan tai maakuntien sekä Helsingin kaupungin lakisääteisenä yhteistoimintaorganisaationa tai järjestäisi/tuottaisi muulla tavalla*

esim. sopimus pohjaisesti Helsingille palveluja. Tältä osin maakuntaratkaisu poikkeaisi koko Uudenmaan osalta muun maan ratkaisusta siten, että perustaso ja erityistaso voisivat olla hallinnollisesti eri organisaatioissa koko Uudellamaalla. Laissa säädettäisiin HUS:n asemasta

Jos Helsingin kaupungille olisi lailla säädetty edellä tarkoitetulla tavalla ja edellä esitetyissä puitteissa sote-tehtäviä, jotka muualla maassa kuuluvat maakunnille, ei ole estettä sille, HUS toimisi Helsingin kaupungin lakisääteisenä yhteistoimintaorganisaationa tai järjestäisi/tuottaisi muulla tavalla esimerkiksi sopimus pohjaisesti Helsingille sote-palveluja. Tämä hallinto- ja toimintamalli edellyttäisi kuitenkin täsmäntävää lainsäädäntöä sääntelyä yhteistoiminnan rakenteesta ja puitteista sekä HUS:n asemasta.

- *Helsingin kaupungin sote-tehtävät rahoitettaisiin lähtökohtaisesti muun maan tapaan täydellä valtionrahoituksella (Helsingin kaupungin kunnallisveroprosenttia ja valtionosuutta leikattaisiin ja se saisi maakuntien rahoituslain perusteella sote-tehtävien rahoituksen maakuntien kriteerien perusteella)*

Täyttä valtionrahoitusta kunnan lakisääteisiin tehtäviin voidaan pitää rahoitusperiaatteen mukaisena rahoitusmallina. Edellytyksenä on lisäksi ainakin se, että maakuntiin sovellettavat kriteerit takaavat rahoitusperiaatteen toteutumisen myös yksittäisessä kunnassa.

- *Kaupunki rahoittaisi osaltaan HUS:in toimintaa vastaavasti kuin Uudenmaan maakunta/maakunnat ja laissa säädettäisiin rahoituksen jakautumisesta tai ainakin sen perusteista*

Myös tässä ensisijainen arviointikriteeri on rahoitusperiaatteen toteutumisen takaaminen. Laissa olisi säädettävä ainakin rahoituksen jakautumisen perusteista.

- *Helsinki vastaisi viime kädessä sote-menoista siltä osin, kuin se ei olisi oikeutettu lisärahoitukseen maakuntien rahoituksen lisärahoituselementtien perusteella. Kaupunki voisi siten käyttää myös kunnallisverorahoitustaan soten rahoitukseen.*

Rahoitusperiaatteen noudattaminen kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa ei estä tai kiellä sitä, että kunta käyttää myös kunnallisverorahoitusta kyseisten tehtävien rahoitukseen. Vastuu rahoitusperiaatteen noudattamisesta on kuitenkin ensisijaisesti valtiolla, joten vastuuta rahoituksen riittävydestä ei voida määritellä kunnalle.

- *Voitaisiinko perustuslain kannalta rajata Helsingin kaupungin oikeutta käyttää sote-palvelujen rahoitukseen valtion rahoituksen lisäksi myös omia varojaan (kunnan yleinen toimiala). Tarjotessaan maakunnan rahoituksen mahdollisesti ylittävää "parempaa laatua".*

Kunta voi itsehallintonsa perusteella tarjota myös parempaa tai monipuolisempaa palvelua kuin laki edellyttää. Tällainen rajoitus edellyttäisi siksi erityisen painavia perusteita, koska sillä puututtaisiin kunnan itsehallinnollisen päätösvallan ydinalueelle.

- *Jos Helsingille mahdollistetaan kunnallisverorahoituksen käyttö, edellyttäisikö se että myös muilla kunnilla pitäisi olla mahdollisuus hankkia omille asukkailleen laadukkaampia sote-palveluja omalla rahoituksellaan.*

Kunnallisverorahoituksen käyttäminen kunnan lakisääteisiin tehtäviin ei edellytä erityistä mahdollistamista lailla. Jos sote-palvelujen hoitamista ei ole erikseen lailla kielletty kunnilta, kunnat voivat hoitaa tällaisia tehtäviä yleisen toimialansa puitteissa ja käyttää siihen kunnallisverorahoitusta.

- *Entä jos (teoreettisesti) kävisi niin, että sote:n valtionrahoituksesta jäisi Helsingille säästöjä, voiko niitä käyttää kaupungin muihin palveluihin (esim. tilanteessa, jossa Helsinki on aiemmin käyttänyt ylimääräistä omaa rahoitustaan sote-palveluihin).*

Kunnallinen itsehallinto puoltaa ja perustelee valtionrahoituksen käytöstä tulevien säästöjen käyttöä koskevaa kunnan itsenäistä päätösvaltaa. Tämän itsenäisen päätösvallan rajoittaminen on kuitenkin mahdollista lailla. Tällainen rajoitus toimisi kuitenkin todennäköisesti disinsentiivinä toteuttaa sote-palvelut taloudellisesti ja tehokkaasti.

- *Helsinki voisi käyttää lainainstrumenttejä soten rahoitukseen (ml investoinnit). Sen asema lainamarkkinoilla olisi eri kuin mahdollisesti maakuntien sen nol-lariskisyyden vuoksi (verotusoikeus).*
 - *Edellyttäisikö tämä, että myös maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäai-kaista lainaa. Jos Helsingillä olisi oikeus käyttää kunnallisveroja sote-rahoi-tukseen sekä lainainstrumenttejä, sillä voisi olla sote-rahoitukseen toisen-lainen lähtötilanne kuin maakunnilla (edellyttäen, että maakunnilla ei olisi pitkäaikaisen lainan otto-oikeutta, kuten aiemmassa uudistuksessa).*

Kunnan (Helsingin kaupunki) ja maakuntien välillä olisi kaavailussa toteutta-mismallissa joka tapauksessa eroja niiden erilaisen oikeudellisen aseman ja myös verotusoikeuden vuoksi. Perustuslaista johtuvaa velvoitetta kaikkien erojen poistamiseen tuskin on. Tätä kysymystä tulisi arvioida lähinnä sote-teh-tävien rahoituspohjan turvaamisen edellytysten kannalta. Maakuntien oi-keutta pitkäaikaisen lainan ottamiseen voitaneen pitää perusteltuna, jos se tu-kee relevantilla tavalla maakuntien rahoitusta.

2. *Vantaan ja Keravan alueen osalta sote-järjestäjän ruotsinkielisten määrä jää vähäiseksi. Sote-tehtävien hoidon osalta on olemassa vaihtoehtoisia aluejakoja (Itä-Uusimaa, pks- ja Helsinki-vaihtoehdot), joissa kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin. Miten arvioitte erillisen alueen mahdollisuus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella?*

Lähtökohtana arviossa ovat perustuslain 17 §:ssä määritellyt kielelliset perusoikeudet ja perustuslain 122 §:ssä säädetty velvollisuus turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu erityisesti yhtäläisten palvelujen saamisen toimivuutta ja reaalisuutta myös vähemmistökielellä. Jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 67/2014 vp).

Vaihtoehtoista aluejakoa voidaan pitää perusteltuna, jos se toteuttaa kielelliset oikeudet paremmin kuin perusmalli. Tarkempi arviointi edellyttäisi kuitenkin aluejaon ja mahdollisen hallinnollisen erityisratkaisun kielellisten vaikutusten selvittämistä.