

SISÄLLYS

PERUSTELUT	2
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	2
12.1 Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi	2
12.2 Yleistä perustuslakiarvioinnista	4
12.3 Hyvinvointialueet ja maakuntarakenne	6
12.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen	10
12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle palveluntuottajalle	13
12.6 Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla	22
12.7 Hyvinvointialueiden rahoitus	25
12.8 Hyvinvointialueiden ohjaus	32
12.9 Kielelliset oikeudet	42
12.10 Saamelaisten oikeudet	47
12.11 Pelastustoimen järjestäminen	51
12.12 Tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille	52
12.13 Kunnan verotusoikeus	53
12.14 Kuntien valtionosuusjärjestelmä	55
12.15 Omaisuusjärjestelyt	61
12.16 Kotirauhan suoja ja henkilötietojen suoja	67
12.17 Uudenmaan erillisratkaisu	72
12.18 Ahvenanmaan asema	81
12.19 Demokratian toteutuminen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet	84
12.20 Työ- ja virkaehtosopimussääntely	86
12.21 Eläkemaksujen käsittely	87
12.22 Hankintasopimuksien mitättömyys ja irtisanominen ja omaisuuden suoja	88
12.23 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus	90
12.24 Asetuksenantovaltuudet	92
12.25 Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus	98
12.26 Yhteenveto	99

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, hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle siten, että lähtökohdiana on valtion rahoitusvastuu, on esitys eräiltä keskeisiltä osiltaan lähtökohdiltaan erilainen, kuin viime vaalikaudella esitetty maakuntauudistus. Hyvinvointialueille 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 rahoitus pohjaan vaikeuttavat entistä enemmän palvelujen järjestämistä.

Sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuus on sen myötä kasvanut merkittävän suureksi. Tämä näkyy sekä eri väestöryhmien välisinä että alueellisinä 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 terveystalouden palveluja. 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. Rakenne sisältää siten kannusteet siirtää palvelujen järjestämistä vastuuta sekä siitä aiheutuvia kustannuksia muille toimijoille. Palvelujen käyt-

täjien näkökulmasta tämä on näkynyt palvelujen pirstoutumisena sekä käyttäjien ”pompotte-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 nykyrakenteesta on lisäksi rahoituksen jakautuminen eri järjestäjien talousarvioihin. Kun järjestämistä ja rahoitusta 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 sosiaali- ja terveydenhuollon perustason 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 järjestämisen osalta on ollut pitkään hajanainen sekä sekava ja uudistuksen toteutumista on odotettu pitkään. Järjestelmän hajanaisuutta on osaltaan lisännyt kunta- ja palvelurakennemuutosten 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 palvelujen käyttäjät tosiasiallisesti erilaiseen asemaan ilman perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluja.

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 osaa optimoida 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 liittyvin 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 palvelujen 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 terveystalouden palvelujen järjestämisen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden palvelujen 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 terveystalouden palvelujen 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 palvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden palvelujen 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 päivitysuudistuksesta 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 säädettyä perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua asukkaiden itsehallinnosta kuntaa laajemmalla alueella, hyvinvointialueella. Esityksen arvioinnissa

keskeisiä kysymyksiä ovat myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite 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 hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta on arvioitava myös julkisen hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n perusteella. Hyvinvointialueiden hallintoa ja palveluja 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 terveystalvetut 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 hyvinvointialueen hallinnon 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 tulkintaan.

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

Esitys liittyy laajalti useiden perusoikeuksien ja erityisesti perustuslain 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan ja niihin kuuluvan oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteuttamiseen. Näitä koskevat myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on otettava lainsäädännössä 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 Hyvinvointialueet ja maakuntarakenne

Hyvinvointialueet 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 (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 21 hyvinvointialuetta, joiden vastuulle koottaisiin sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon perus- ja erikoistason sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja joiden alue muodostuisi pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Voimaanpanolain 6 ja 7 §:ssä säädettäisiin maakuntajaosta ja hyvinvointialueista ja niiden nimistä, niihin kuuluvista kunnista sekä hyvinvointialueista uudistuksen voimaantullessa. Esityksessä ehdotetut hyvinvointialueet vastaavat viime vaalikaudella ehdotettuja maakuntia lukuun ottamatta Uudenmaan erillisratkaisun perusteella perustettavia hyvinvointialueita. Ehdotuksen perusteella hyvinvointialueet 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 hyvinvointialueet voisivat 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 (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.

Uudenmaan erilliskorjaus

Esityksessä ei esitetä muutoksia voimassa olevaan maakuntajakoon ja hyvinvointialueet perustuvat Uudenmaan maakuntaa koskevaa erilliskorjausta lukuun ottamatta maakuntajakoon. Uudenmaan erilliskorjauksen perusteella Uudenmaan maakuntaan ehdotetaan perustettavaksi neljä hyvinvointialuetta. Alueista muodostuu väestömäärältään ja kantokyvyltään muuta maata vastaavia toiminnallisia kokonaisuuksia. Helsinki puolestaan on väestömäärältään ja kantokyvyltään suurempi kuin mikään muu hyvinvointialue Suomessa ja se järjestää jo tällä hetkellä muita kuntia laajemmin myös erikoissairaanhoidon palveluja.

Uudenmaan alueen jakaminen on perusteltua perustettavien hyvinvointialueiden palvelujen kantokyvyn, kansanvaltaisuuden paremman toteutumisen sekä uudistuksen paremman hallittavan toteutuksen vuoksi. Uudellamaalla perustettava hyvinvointialueet perustuvat alueen kuntien esittämään aluejakoon. Aluejako perustuu myös siihen, että näihin kuuluvilla kunnilla on ollut osittain paljon yhteistoimintaa toistensa kanssa.

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

Hyvinvointialueiden muuttaminen

Ehdotettu maakuntajako ja maakuntien nimet perustuisivat pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon. Maakuntajako perusteella maa jaettaisiin edelleen 18 maakuntaan. Hyvinvointialueita olisi kuitenkin 21, koska Uudenmaan maakunnan alueella toimisi neljä hyvinvointialuetta. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain mukaan maakuntien aluejako muodostaisi muualla kuin Uudellamaalla hyvinvointialueiden aluejako perustan. Hyvinvointialueiden muuttamisesta säädettäisiin hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa. Hyvinvointialueiden muuttaminen johtaisi vastaavaan maakuntajako muuttamiseen.

Laki sisältäisi säännökset muun muassa hyvinvointialueiden muuttamisen edellytyksistä ja sitä koskevasta menettelystä, muutoksesta aiheutuvien hallinnollisten, taloudellisten ja henkilöstö-

vaikutusten huomioon ottamisesta sekä muutoksenhausta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esittelystä hyvinvointialueiden muuttamisesta. Päätös voitaisiin tehdä, jos laissa tarkoitetut hyvinvointialueiden muuttamisen edellytykset täyttyisivät. Valtioneuvoston päätökseen hyvinvointialueiden yhdistymisestä saisi hakea muutosta valittamalla. Hyvinvointialueiden muuttamista koskeva menettely vastaisi kuntarakenteen muuttamista koskevaa menettelyä. Hyvinvointialueen muuttamista hyvinvointialueen arviointimenettelyn perusteella käsitellään hyvinvointialueiden ohjausta koskevassa luvussa.

Viime vaalikauden maakuntauudistuksessa 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 perustuslainäkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla hyvinvointialueilla edellytykset huolehtia riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Punnittaessa aluejakoon liittyviä kysymyksiä lainsäätäjän on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen edellytykset ja annettava perusoikeuksien toteutumiselle kokonaisuutena riittävä painoarvo suhteessa muihin näkökohtiin. Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla.

Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehtoista 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 lainsäätäjä 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 koskevaa ehdotusta 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 palvelujen 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 hyvinvointialueet vastaisivat myös erikoistason palveluista, on aluejaon perustuttava toimijoille, jotka kykenevät vastaamaan sairaanhoitopiirien tehtävistä. Näin ollen esityksessä on valittu edellä todetuin tavoin lähtökohtaisesti nykyiseen maakuntajakoon perustuva aluejako, joka pääsääntöisesti on yhteneväinen sairaanhoitopiiri- jaon 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 nykyisten sairaanhoitopiirien tehtävien hoitamiseen tarvittavaa kantokykyä ja aluejakoa pidetään siten perusteltuna. Uudenmaan erillisratkaisun perusteita käsitellään perustuslain näkökulmasta erikseen jäljempänä.

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

Lisäksi sote-järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon 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 hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuolto järjestettäisiin ja toteutettaisiin tavalla, jossa hyödynnettäisiin erilaisten hyvinvointialueiden vahvuudet koko alueen väestöä hyödyttävällä tavalla. Samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä, yhteistyösopimuksessa ei olisi sovittu kaikista lain edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien toteutumisen tai yhteistyösopimuksessa ei olisi sovittu kaikista lain edellyttämistä asioista siten, että se turvaisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden.

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 järjestämissopimusmenettely 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 edellytysten perusteella yhteistyösopimuksen sisällöstä rajoittaa sinänsä hyvinvointialueen asukkaiden itsehallintoa. Toimivalta on kuitenkin laissa rajattua ja toissijaista. Yhteistyöalueella tehtävä sopimus on hyväksyttävä yhteistyöalueen kaikkien hyvinvointialueiden aluevaltuustoissa, mikä turvaa kaikkien hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lisäksi valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä vain siltä osin, kuin laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Yhteistyöalueen hyvinvointialueet 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 sote-järjestämislaiksi ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissäätöjen sisällöksi tai edellisen hallituskauden esityksessä 15/2017 ehdotettiin maakuntien yhteistyösopimuksen osalta. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 67/2014 vp) tuolloin ehdotettua järjestämissäätöjen 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 peruslähtökohdista, 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 hyvinvointialueesta annettavan lain 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 riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut 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 terveystalvelut. Perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin se totesi

edellyttävän, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valiokunta edellytti, että lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämismääräyksessä olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. 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 palvelujen riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palvelujen saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 65/2018 s. 17–19), että perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuva palvelujen 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 palvelujen riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palvelujen 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 lakisääteistä valinnanvapausjärjestelmää, ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole otettu riittävästi huomioon perustuslakivaliokunnan esittämiä edellytyksiä. Vastaava perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä riski voi toteutua hyvinvointialueen 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 terveyspalveluja kaikissa tilanteissa, eivätkä tosiasiaa päätä järjestämismääräyksen kuuluvista asioista tai ohjaa järjestämismääräyksiensä 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.

Järjestämismääräyksiä säädetäisiin laissa hyvinvointialueesta ja sote-järjestämislaissa. Järjestämislakiehdotuksen 8 §:ssä säädetäisiin, mitä hyvinvointialueesta ehdotetun lain 7 §:ssä määritelty järjestämismääräyksen kanto edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 7 §:n mukaan järjestämismääräyksellä tarkoitettaisiin vastuuta lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavan valin-

nasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Järjestämislain 8 §:n mukaan hyvinvointialueelta edellytettäisiin, että sillä olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella 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 hyvinvointialue siirrä järjestämisvastuutaan ostopalvelutuottajalle ja että sille jää kaikissa olosuhteissa kyky vastata palveluista kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 7 §:n sääntelyä koskien järjestäjän vastuuta palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta täydentäisi sote-järjestämislain 10 §, jonka mukaisesti hyvinvointialueella olisi vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta sekä väestötasolla että yksilötasolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen liittyen hyvinvointialue vastaisi edellä mainituista keskeisistä järjestämisvastuuseen kuuluvista vastuista hallinnollisella tasolla tekemällä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja tuottamista koskevia ratkaisua, määrittelemällä väestötason palveluintegraatioon liittyen palveluketjut ja palvelukokonaisuudet sekä organisoimalla, yhteensovittamalla, ohjaamalla ja valvomalla palveluja. Lisäksi hyvinvointialue huolehtisi asiakastasolla palvelujen antamiseen liittyvien hallintopäätösten tekemisestä, yksilötason palveluintegraation toteutumisesta sekä yksilöön kohdistuvan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialue vastaisi myös kaikista niistä lakisäätöistä tehtävistä, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään palvelujen järjestäjän tehtäviksi.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain ja järjestämislain edellä kuvatuilla järjestämisvastuuta koskevilla säännöksillä varmistettaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut. Julkiselle vallalle kuuluvaan järjestämisvastuun kanton sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteisiin kaikissa tilanteissa liittyy edellytys tietyn tasoisesta omasta palvelutuotannosta. Oman palvelutuotannon määrää ei ole kuitenkaan mahdollista määritellä kategorisesti säännöksissä, koska järjestämisvastuun näkökulmasta erilaisiin palveluihin liittyy erityyppisiä osaamisvaateita ja mahdollisuuksia korvata palvelutuotantoa häiriötilanteissa. Lisäksi tällaista määrällistä osuutta on äärimmäisen vaikea määritellä siten, että sen kautta voitaisiin saman aikaisesti yhtäältä turvata riittävä oma palvelutuotanto ja toisaalta mahdollistaa järjestämisvastuuseen kuuluva tarkoituksenmukainen tuotantorakenne. Hyvinvointialueen tulisi määritellä riittävän oman palvelutuotannon taso ottaen huomioon laissa säädetyt reunaehdot siitä, että sen on kyettävä kaikissa tilanteissa huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteuttamisesta ja siihen liittyen asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta palvelujen saatavuudesta. Riittävä oma palvelutuotanto edellyttäisi myös riittävää omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä, hallinnollista ja muuta henkilöstöä sekä asianmukaisia toimitiloja, toimintavälineitä ja muita tarvittavia toimintaedellytyksiä. Lisäksi riittävää oman palvelutuotannon tasoa varmistettaisiin säätämällä ostopalvelujen hankkimiselle edellytykset, jotka myös rajaisivat mahdollisuutta ulkoistaa palvelutuotantoa siten, ettei hyvinvointialue pystyisi huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Niiltä osin,

kuin palveluja on keskitetty valtakunnallisesti (sote-järjestämislaki 9 §) taikka sovittu yhteistyösopimuksessa (36 §) tai kaksikielisten hyvinvointialueiden välisessä sopimuksessa (39 §) jonkun muun hyvinvointialueen toteutettavaksi, ei hyvinvointialueelta edellytettäisi lisäksi omaa tuotantoa. Muutoinkin hyvinvointialueella olisi käytettävissään hyvinvointialueesta ehdotetun lain 9 §:n ja 8 luvun mukaiset yhteistyön ja yhteistoiminnan tavat toisten hyvinvointialueiden kanssa, mutta tällöin hyvinvointialueella tulisi kuitenkin säilyä järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma tuotanto.

Hyvinvointialueen veloitetta huolehtia asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa turvaisi myös järjestämislain 50 §:n säännös varautumisesta. Sen mukaan hyvinvointialueen olisi varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Hyvinvointialueen olisi varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Lisäksi hyvinvointialueen olisi 15 §:n mukaisesti varauduttava ostopalvelusopimusta tehdessään erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä huolehdittava toiminnan jatkuvuuden hallinnasta sopimuksen voimassaollessa ja sen päättyessä.

Arvioitaessa hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämää riittävää omaa palvelutuotantoa tarkasteltaisiin kokonaisuutena hyvinvointialueen omaa osaamista ja palvelutuotantoa, hankittavia palveluja ja hyvinvointialueen varautumista palvelutuotannon häiriötilanteisiin. Sääntely ei edellyttäisi hyvinvointialueelta ylläpidon ylläpitämistä, kunhan oma tuotanto on riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa siten, että hyvinvointialue kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantoaan ja varautumalla 15 ja 50 §:ssä säädettyihin riskienhallinta- ja varautumisjärjestelyihin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin huolehtimaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista kaikissa tilanteissa.

Hyvinvointialueen oman palveluntuotannon tasoa ja ostopalvelujen hankkimista voitaisiin valvoa valvontaviranomaisten toimesta ja sitä seurattaisiin myös hyvinvointialueen kanssa vuosittain käytävissä sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteluissa. Hyvinvointialueen päätöksentekoprosessia ostopalveluja hankittaessa ohjattaisiin myös 16 §:ssä säädetyllä hankintapäätöksen perusteluelvoitteella.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

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 (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 tai päätetään 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. Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus on siirron oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella. Myös siirrettävän hallintotehtävän luonne on arvioinnin kannalta merkityksellinen. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus voi täytyä helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa lainkaan julkisen hallinnon ulkopuolelle, on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Niin sanotulla tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sitä osaa julkista hallintotoimintaa, mikä ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi erilaisten hoitotoimien suorittaminen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella lähtökohtaisesti perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien ja sen rahoittamien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä, sillä niissä on kyse yksilön perusoikeuksien toteuttamisesta. Palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta on siten tarpeen tarkastella perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten perusteella. Julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa muun muassa ratkaisut siitä, saako henkilö julkisin varoin annettavia palveluja tai hoitoa ja millaisia palveluja tai millaista hoitoa hänelle annetaan ovat ymmärrettävissä julkisiksi hallintotehtäviksi. Näihin ratkaisuihin liittyvät muun muassa asiakkaan palvelutarpeen tai hoidon tarpeen arviointi ja palvelu- tai hoitosuunnitelman laatiminen. Sosiaalipalvelun antamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös siihen liittyvä palvelutarpeen arviointi sisältää julkisen vallan käytön piirteitä. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan julkisena palveluna toteutettavien hoitotoimenpiteidenkin eli tosiasiallisen hallintotoiminnan olevan

osa julkista hallintotoimintaa. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuotannon kokonaisuudesta on vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. Tämän vuoksi ehdotettava sääntely on päädytty toteuttamaan siten, että hyvinvointialueen hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveystalveluja, on kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täyttävä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset, vaikkeivät kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tämä on perusteltua jo siitakin 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 ja työvoiman hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta sekä sääntelemällä vuokratyövoiman käyttöä ja yksityisen palveluntuottajan alihankintaa. Lisäksi säädettäisiin yksityistä palveluntuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta, hallinnon yleislakien soveltamisesta ostopalvelutoimintaan sekä yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan ohjauksesta ja valvonnasta.

Hankittaessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta ehdotetun järjestämislain 12 §:ssä edellytettäisiin, että tämä on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen olisi myös huolehdittava hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja sote-järjestämislain 8 §:ssä tarkoitetusta järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteuttamisesta myös palveluja hankkiessaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseensa liittyen hyvinvointialue vastaisi mainittujen hyvinvointialueesta annettavan lain ja sote-järjestämislain säännösten mukaisista keskeisistä järjestämisvastuuseen kuuluvista vastuista sekä kaikista niistä lakisääteisistä tehtävistä, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään palvelujen järjestäjän tehtäviksi. Järjestämisvastuu eroaa käsitteenä palvelujen tuottamisesta. Hyvinvointialue voisi tuottaa palvelut päättämällä tavalla eli esimerkiksi hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta, mutta se ei voisi siirtää järjestämisvastuutaan yksityiselle palveluntuottajalle. Sote-järjestämislain 12 §:ssä edellytettäisiin lisäksi, että hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuustaan. Säännöksen lähtökohdaksi olisi, että näissä rajoissa hyvinvointialue voisi lähtökohtaisesti hankkia palveluja. Palvelujen hankkimista rajoitettaisiin julkisen vallan käyttöön liittyvien ja joidenkin nimenomaisesti määriteltyjen palvelujen osalta. Hankintojen ulkopuolelle jäisivät sosiaalityö, sosiaalipäivystys, terveydenhuollon ympärivuorokautinen päivystys sekä ensihoitopalvelu järjestämistehtäviin liittyviltä osin.

Sote-järjestämislain 12 §:n mukaisesti hankittavissa palveluissa voisi käyttää julkista valtaa vain, jos siitä olisi säädetty muussa laissa erikseen. Julkisen terveydenhuollon lääkärin tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähtteen laatiminen, virka-avun pyytäminen ja antaminen eri viranomaisille sekä potilaalle an-

nettavaa maksusitoumusta koskeva päätöksenteko. Myös asiakasmaksun määräämistä, potilastietojen tarkastusoikeuden toteuttamista sekä potilastietojen luovuttamista koskevat ratkaisut sisältävät julkisen vallan käyttöä. Mielenterveyslain, päihdehuoltolain ja tartuntatautilain mukaiset rajoitustoimenpiteet sisältävät julkisen vallan käyttöä ja osa niistä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi esimerkiksi laissa kuolemansyyn selvittämisestä ja laissa lapseen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisen järjestämisestä säädetään tehtävistä, joihin voidaan arvioida liittyvän myös julkisen vallan käyttöä samoin kuin terveydenhuoltolain 31 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen antaa virka-apua elävän henkilön kliinisen tutkimuksen ja poliisille vainajan ulkonaisen ruumiintarkastuksen suorittamiseksi. Terveydenhuollossa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tilanteita ovat esimerkiksi ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen, kuten päätös henkilön määräämisestä mielenterveyslain tai päihdehuoltolain mukaiseen tahdosta riippumattomaan hoitoon, tai päätös henkilön määräämisestä tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin tai tartuntalain mukainen päätös henkilön eristämisestä.

Sosiaalihuoltoon ja erityisesti sosiaalityöntekijän työhön sisältyy edellä todettujen päätöksenteon, palveluntarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laadinnan lisäksi monia viranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy myös julkisen vallan käyttöä tai ainakin julkisen vallan käytön piirteitä. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalihuollon omatyöntekijän ja lapsen asiasta vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävät, sosiaalihuollon tarvetta koskevan ilmoituksen ja lastensuojeluilmoituksen vastaanottaminen ja käsittely, velvollisuus ja oikeus tehdä hakemus tai ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi sekä erilaiset lapsen elatukseen, huoltoon ja tapaamisoikeusasioihin liittyvät tehtävät. Myös lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaan liittyy julkisen vallan käytön piirteitä, sillä valvoja voi esimerkiksi päättää, että tapaamista ei aloiteta tai vaihtoa ei suoriteta, tai keskeyttää tapaamisen, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä sosiaalihuollossa ovat lisäksi esimerkiksi virka-avun pyytäminen ja antaminen, lastenvalvojan tehtävät muun muassa isyyden ja äitiyden selvittämiseen liittyen, lapsen elatusta, huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistaminen, avioliittolain mukaisen elatusapusopimuksen vahvistaminen, erilaisten lausuntojen ja selvitysten antaminen tuomioistuimille ja muille viranomaisille (esimerkiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettava selvitys tuomioistuimelle) sekä päätökset asiakasmaksun määräämisestä, maksusitoumuksen antamisesta ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen luovuttamisesta. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tahdosta riippumattomaan hoitoon ja huoltoon liittyvät toimenpiteet ja päätökset, kuten lastensuojelun huostaanottoon ja kehitysvammalain mukaiseen tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvät päätökset. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy myös sosiaaliviranomaisen oikeuteen päästä henkilön asuntoon tai olinpaikkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi. Lastensuojelulain ja kehitysvammalain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöön sisältyy myös julkisen vallan käyttöä ja osaan niistä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Julkisen vallan käytöstä yksityisten palveluntuottajien palveluissa on säädetty esimerkiksi lastensuojelulaissa ja laissa kehitysvammaisten erityishuollosta. Mainituissa laeissa on säädetty rajoitustoimenpiteistä, joissa julkisen vallan käyttöä pidettävää rajoitustoimivaltaa voidaan

käyttää tietyin edellytyksin myös yksityisen palveluntuottajan tuottamissa palveluissa ja jatkosakin näiden lakien mukaisesti voitaisiin toimia. Myös esimerkiksi mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen voi laatia muukin lääkäri kuin virkasuhteessa oleva lääkäri. Lisäksi tartuntatautilain 70 §:n mukaan muu kuin julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää laissa säädetyn edellytyksin tietyistä rajoitustoimenpiteistä enintään kolmeksi päiväksi.

Ehdotetun järjestämislain 12 §:n 1 momentin perusteella hyvinvointialueen olisi mahdollista hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta 8 ja 12 §:ssä säädetty edellytykset ja rajaukset huomioiden esimerkiksi monenlaisia sosiaalipalveluja, joita nykyisinkin hankitaan ostopalveluna, kuten kotipalveluja, kotihoitoa, perhehoitoa, asumispalveluja ja laitospalveluja. Perusterveydenhuollon palveluista yksityiseltä palveluntuottajalta voitaisiin hankkia esimerkiksi yleislääkäriin, hammaslääkäriin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön kiireetöntä ja kiireellistä päivä- tai ilta-aikaista vastaanottotoimintaa sekä laboratorio- ja kuvantamistutkimuksia tai kuntoutuksen palveluja. Erikoissairaanhoidossa yksityiseltä palveluntuottajalta voitaisiin hankkia esimerkiksi lääketieteellisiä toimenpiteitä ja tutkimuksia tai lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisten erikoislääkäreiden tai muiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden vastaanottokäyntejä. Lisäksi yksityiseltä palveluntuottajalta voitaisiin hankkia järjestämislain 12 §:n 2 momentin 4 kohdassa todetuin rajauksin kiireettömiä ja kiireellisiä ensihoidon palveluja. Yksityiseltä palveluntuottajalta olisi mahdollista hankkia myös esimerkiksi laajempia palvelukokonaisuuksia, kuten terveysaseman palvelut, huomioiden kuitenkin edellä todetut rajaukset liittyen hyvinvointialueen järjestämistehtäviin ja julkisen vallan käyttöön.

Kuten edellä on todettu, sosiaalihuollon palvelun antamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin liittyy julkisen vallan käytön piiriteitä. 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 sote-järjestämislain 12 §:n 3 momentissa säädetäisiin selvyyden vuoksi, että hyvinvointialueen olisi vastattava palvelutarpeen arvioinnista hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Tästä pääsäännöstä voitaisiin kuitenkin poiketa tietyiltä osin. Yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi voitaisiin antaa, osana asiakkaalle annettavaa hoitoa, hoidon tarpeen arviointi ja siihen liittyvät hoitoratkaisut perusterveydenhuollon palveluissa sekä niiden yhteydessä toteutettavissa olevissa ja niihin kiinteästi liittyvissä erikoissairaanhoidon palveluissa, joissa asiakkaan hoitovastuu säilyy perusterveydenhuollossa ja jotka eivät vaadi erikoissairaanhoidon sairaala- tai poliklinikkaolosuhteita. Muilta osin erikoissairaanhoidon palveluissa hoidon tarpeen arvioinnin, hoitoratkaisut ja ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoidon tekisi virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri. Järjestämislain 12 §:n 3 momentin säännös mahdollistaisi hoidon tarpeen arvioinnin antamisen tarkoituksenmukaisilta osin yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, mutta säilyttäisi erikoissairaanhoidon hoidon tarpeen arvioinnin merkittävimmiltä osin viranomaisella.

Koska sosiaali- ja terveyspalveluja tuotetaan myös käyttämällä vuokratyövoimaa ja hankkimalla työvoimaa yksityiseltä palveluntuottajalta, järjestämislaissa säädetäisiin myös erikseen

hankitun ja vuokratun työvoiman käytön edellytyksistä. Myös hankitun ja vuokratun työvoiman käyttämisessä on kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, sillä tehtäviä hoitavat tällöin muut kuin viranomaisen palveluksessa olevat. Lähtökohtana sosiaali- ja terveydenhuollon hankitun ja vuokratun työvoiman käytössä olisi samat edellytykset kuin ostopalveluissa. Koska hankittu tai vuokrattu työntekijä toimisi kuitenkin hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa, vaikkei olisikaan työsuhteessa hyvinvointialueeseen, hankitun ja vuokratun työvoiman käyttöä ei voida kokonaan rinnastaa ostopalveluihin. Esityksessä ehdotetaan, että hankitun ja vuokratun työvoiman käytön osalta sovellettaisiin vastaavia rajoituksia kuin ostopalveluissakin, mutta sen lisäksi hankittua ja vuokrattua työvoimaa voitaisiin käyttää hyvinvointialueen omaa henkilöstöä täydentävästi myös terveydenhuollon ympärivuorokautisessa päivystyksessä. Hankitun ja vuokratun työvoiman käyttö olisi tilapäisesti tai henkilöstön saatavuusongelmissa sallittua ympärivuorokautisessa päivystyksessä muutoinkin kuin täydentävästi kiireellisen hoidon saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Hankittuna tai vuokrattuna työvoimana toimiva lääkäri tai hammaslääkäri voisi tehdä hyvinvointialueen työnjohdollisessa alaisuudessa hoidon tarpeen arvioinnin ja siihen liittyviä hoitoratkaisuja myös ympärivuorokautisessa päivystyksessä sekä sairaalaan otetun asiakkaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyen. Hoidon kiireellisyyden tai hoidon saatavuuden turvaamisen sitä edellyttäessä hankittuna tai vuokrattuna työvoimana toimiva lääkäri tai hammaslääkäri voisi tehdä myös ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoitoon. Virka-suhteessa olevan lääkärin tai hammaslääkärin olisi tällöin kuitenkin viivytyksettä arvioitava tehty ratkaisu ja ratkaistava asia tarvittaessa uudelleen.

Järjestämislain 12 §:n sääntely täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Hyvinvointialue päättäisi julkisten hallintotehtävien antamisesta yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi lain nojalla ja tämä edellyttäisi hyvinvointialueen tapauskohtaista harkintaa tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuudesta sekä järjestämislain 15 §:n mukaisesti hankintapäätöksen perustelemista tältä kannalta. On tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialueella olisi järjestämislain 12 §:ssä ehdotetuissa rajoissa päätösvalta siitä, mitä palveluja se hankkii yksityiseltä palveluntuottajalta. Hyvinvointialueen olisi tällöin mahdollista päättää tarkoituksenmukaisesta ja alueensa väestön tarpeiden mukaisesta palvelujen tuotantorakenteesta. Eri hyvinvointialueiden alueelliset olosuhteet ja väestön palvelutarpeet vaihtelevat, minkä vuoksi myös tarpeet hankkia palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta vaihtelevat hyvinvointialueittain. Hyvinvointialueen tulisi perustella kunkin hankittavan palvelun tai palvelukokonaisuuden osalta, minkä vuoksi sen hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai sosiaalihuollon eri palvelujen hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi sen vuoksi, että sillä voitaisiin osaltaan huolehtia palvelujen riittävästä saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Terveystieteiden palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi sen vuoksi, että siten voitaisiin turvata asiakkaiden hoitoon pääsy terveydenhuoltolaissa säädetyssä ajassa tai turvata esimerkiksi haja-asutusalueilla riittävän kattava palveluverkko. Palvelujen hankkiminen voisi olla tarkoituksenmukaista myös sen vuoksi, että sillä voitaisiin lisätä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia ja ottaa heidän yksilölliset tarpeensa paremmin huomioon palveluja

annettaessa. Esimerkiksi asumispalvelujen tai lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankkiminen voisi olla perusteltua tilanteissa, joissa yksityisen palveluntuottajan tarjoamat palvelut ovat asiakkaalle yksilöllisten tarpeiden vuoksi tarkoituksenmukaisempia. Joissain tilanteissa palvelujen hankkiminen voisi olla tarkoituksenmukaista kustannustehokkuuden ja palvelujen tuottavuuden näkökulmasta. Palvelujen hankkiminen voisi olla tarkoituksenmukaista myös sen vuoksi, että se mahdollistaisi hyvinvointialueelle yksityisten palveluntuottajien osaamisen hyödyntämisen ja esimerkiksi uusien innovaatioiden kehittämisen yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Hoidon tarpeen arviointi, hoitoratkaisujen tekeminen ja hoitosuunnitelman laatiminen ovat olennainen osa esimerkiksi lääkärin ja hammaslääkärin vastaanottokäynnin sisältöä. Tämän vuoksi näiden tehtävien antaminen olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää järjestämislain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla perusterveydenhuollossa ja sen yhteydessä toteutettavissa olevissa erikoissairaanhoidon palveluissa osaksi ostopalveluna hankittavia palveluja eikä erottaa tehtäväksi virkasuhteessa olevan lääkärin tai hammaslääkärin toimesta, sillä se tarkoittaisi käytännössä päällekkäistä työtä. Mainittujen tehtävien antamisesta yksityiselle palveluntuottajalle säädettäisiin perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lailla ja sen antaminen yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi olisi edellä kuvatulla tavalla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Myös järjestämislain 13 §:n sääntely täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Hyvinvointialue päättäisi työvoiman hankkisesta ja vuokraamisesta lain nojalla ja tämä edellyttäisi hyvinvointialueen tapauskohtaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa sekä järjestämislain 15 §:n mukaisesti hankintapäätöksen perustelemista tältä kannalta. Hankittua ja vuokratyövoimaa tarvitaan täydentämään hyvinvointialueen omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä varsinkin loma- ja kiireaikoina sekä silloin, kun henkilöstön saatavuutta ei voida muutoin taata, minkä vuoksi mainittujen tehtävien hoitamista hankitun tai vuokratun työvoiman avulla on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaisena tehtävän hoitamiseksi. Ehdotetuilla säännöksillä varmistettaisiin, että myös näissä tilanteissa hyvinvointialueella on kyky varmistaa lakisääteiset palvelut. Hyvinvointialueella olisi suoraan työnjohdon puitteissa mahdollista ohjata ja valvoa hankittuna tai vuokrattuna työvoimana toimivien ammattihenkilöiden toimintaa, joten perusoi-keuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimusten ei voida katsoa tällöin vaarantuvan.

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, varsinkaan terveyspalveluista, ei ole säädetty laissa niin yksityiskohtaisia määritelmiä, että ne kattaisivat tyhjentävästi kaikki ne palvelut, joita sosiaali- ja terveyspalveluina annetaan. Tarkkarajaisuuden vaatimus on huomioitu sääntelyssä siten, että palvelujen

hankkimiselle olisi asetettu reunaehdot ja säännösten avulla rajattaisiin, mitä palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta ei olisi sallittua hankkia.

Alihankinta

Perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään liittyen, että yksityisen palveluntuottajan alihankintamahdollisuus 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 17 §:n mukaan yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja työvoimaa alihankkijalta. Yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta toimien niin sanottuna kuoriorganisaationa, vaan hankkia voisi täydentäviä palveluja. Yksityisellä palveluntuottajalla olisi oltava 14 §:ssä tarkoitettulla tavalla hyvinvointialueen hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävä osaaminen, palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä muut riittävät toimintaedellytykset. Lisäksi sen olisi oltava riittävän vakavarainen, jotta se pystyy huolehtimaan toiminnasta, sen jatkuvuudesta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämistä. Yksityisen palveluntuottajan olisi nimettävä toiminnasta vastaava vastuuhenkilö sekä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä määrä toimintokohtaisia vastuuhenkilöitä.

Se osuus tai palvelut, jotka katsottaisiin yksityisen palveluntuottajan omaa palvelutoimintaa täydentäviksi, riippuisi yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamien palvelujen laadusta ja laajuudesta. Lähtökohtana olisi pidettävä, että täydentävinä palveluina hankittavien palvelujen osuuden tulisi jäädä alle puoleen yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista. Täydentävinä palveluina voitaisiin hankkia esimerkiksi yksittäisten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden antamia palveluja tai työvoimaa. Täydentävänä palveluna voisi olla tarpeen hankkia tilanteesta riippuen palveluja myös alihankkijalta, joka tuottaa vastaavaa palvelua kuin itse hyvinvointialueen kanssa sopimuksen tehnyt yksityinen palveluntuottaja. Esimerkiksi asumispalvelujen tuottajalla voisi olla eri syistä (esimerkiksi omien toimitilojen remontin vuoksi) tarve hankkia alihankkijalta asiakkailleen asumispalvelua.

Yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia ostopalveluna tuottamiaan palveluja alihankkijalta vain, jos siitä on sovittu hyvinvointialueen kanssa, yksityinen palveluntuottaja on ilmoittanut hyvinvointialueelle alihankkijat, joita sen on tarkoitus käyttää ja esittänyt selvityksen siitä, että nämä täyttävät yksityiseltä palveluntuottajalta edellytetyt vaatimukset, ja jos hyvinvointialue on antanut hyväksyntänsä kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen. Alihankinnan ketjuttaminen ei olisi sallittua eli yksityisen palveluntuottajan alihankkija ei voisi hankkia hyvinvointialueelle tuotettavia palveluja edelleen seuraavalta alihankkijalta.

Alihankintatapauksissakin yksityinen palveluntuottaja olisi kokonaisvastuussa tuottamistaan palveluista ja vastaisi alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta. Hyvinvointialueelle kuuluisi järjestämisvastuunsa nojalla luonnollisesti viime kädessä vastuu kaikista palveluista, joita yksityinen palveluntuottaja tai sen alihankkija antavat hyvinvointialueen toimeksiannosta. Hyvinvointialueen olisi ohjattava ja valvottava paitsi yksityisen palveluntuottajan myös alihankkijan toimintaa. Järjestämislain 19 ja 20 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi alihankkijaa koskisivat vastaavat 14 §:ssä säädettyt vaatimukset ja 18 §:ssä säädetty velvollisuudet kuin yksityistä palveluntuottajaa.

Yksityisen palveluntuottajan alihankintaa koskevan sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 124 §:ään perustuvan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaiset edellytykset: alihankinta olisi rajattu täydentävään palvelutoimintaan, alihankkijalta edellytettäisiin riittäviä toimintaedellytyksiä ja laatuvaatimuksia ja alihankkijoiden valvonta olisi järjestetty asianmukaisesti.

Virkavastuu ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset

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, PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi annettavien julkisten hallintotehtävien osalta turvataisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla perusoikeuksien toteutumista ja hyvän hallinnon takeita säätämällä yksityistä palveluntuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista. Järjestämislain 14 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi täytettävä yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetuissa laeissa säädetty edellytykset. Niillä olisi oltava hyvinvointialueen hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävä osaaminen, palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö, muut riittävät toimintaedellytykset sekä nimetyt vastuuhenkilöt. Yksityisen palveluntuottajan olisi oltava riittävän vakavarainen, jotta se pystyy huolehtimaan toiminnasta, sen jatkuvuudesta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä. Lisäksi hyvinvointialueen olisi varmistettava, ettei yksityisen palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ole todettu vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa viimeisen kolmen vuoden aikana tai jos tällaisia puutteita on ollut, valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja epäkohtien poistamiseen. Järjestämislain 18 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi noudatettava vastaavia julkisia sosiaali- ja terveystalveluja koskevia velvoitteita kuin hyvinvointialueen itse tuottamissa palveluissa noudatetaan, palvelujen tuottamista koskevaa sopimusta sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuunsa nojalla yksityiselle palveluntuottajalle antamia ohjeita.

Järjestämislain 19 ja 20 §:ssä säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltamisesta sekä virkavastuusta yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan toiminnassa. Virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös hankittuun ja vuokrattuun työvoimaan.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 10 §:ssä ja järjestämislain 41 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta ohjata ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia, joilta se hankkii palveluja. Hyvinvointialueen olisi järjestämisvastuunsa nojalla ohjattava ja valvottava yksityisiä palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa ja tähän liittyen se voisi esimerkiksi määritellä tarvittaessa palvelujen tuottamista koskevia ohjeita. Epäkohtien ilmeessä hyvinvointialueen olisi ryhdyttävä selvittämään niitä ja vaadittava niiden korjaamista.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 124 §:n edellytykset ja olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukainen. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvattaisiin yksityiseen palveluntuottajaan ja tämän alihankkijaan kohdistuvilla vaatimuksilla ja velvoitteilla sekä säännöksillä hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun noudattamisesta.

12.6 Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla

Perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot itsehallinnolle

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 teh-

tävistään (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 suoritua 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 hyvinvointialueen ylimpänä toimielimenä toimii valtuusto, jonka jäsenet hyvinvointialueen asukkaat valitsevat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Aluevaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Hyvinvointialueesta annettavaa lakia koskevan esityksen mukaan hyvinvointialueen päätösvalta kuuluu aluevaltuustolle, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa muille hyvinvointialueen viranomaisille. Valtuusto myös nimittää pääsääntöisesti muut hyvinvointialueen toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Hyvinvointialueen hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät sen organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi.

Hyvinvointialueen tehtävät ja yleinen toimiala

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

Esityksen perusteella hyvinvointialueella 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 maakuntaudistuksessa. Rajaus perustuu osaltaan siihen, että hyvinvointialueen rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja muunlainen linjaus tarkoittaisi, että hyvinvointialue voisi kasvattaa kustannuksiaan ja toisaalta kohdentaa rahoitustaan muidenkin kuin

niiden tehtävien hoitoon, johon rahoitusta maksetaan. Rahoitusratkaisun lisäksi yleisen toimivallan rajauksella on haluttu myös välttyä kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa. Kunnilta siirrettävien tehtävien osalta on myös pyritty korostamaan, että hyvinvointialue voi ottaa tehtäviä hoidettavakseen vain silloin, kun sille osoitetaan rahoitus ja tehtävän hoito koskee koko hyvinvointialueen aluetta eli tehtävien antaminen perustuu hyvinvointialueen 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 terveysturva- ja terveysvaliokunta ei ollut täydentänyt sääntelyä yleisen toimialan osalta.

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

Hyvinvointialueen verotusoikeuden puuttuminen

Esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä hyvinvointialueella olisi omaa verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden tulonlähteinä olisivat valtion rahoitus, asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Hyvinvointialueilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Hyvinvointialueiden rahoituksesta säädettäisiin hyvinvointialueiden rahoituslailla. Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen rahoituksen lisäksi hyvinvointialueella olisi uusien ja laajennusinvestointien rahoitusta varten rajoitettu lainanottovaltuus, josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa.

Hyvinvointialueille 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 kanalta 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 kappaleella ei sovellettaisi hyvinvointialueisiin.

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

12.7 Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukainen rahoitus

Ehdotetussa hyvinvointialueiden rahoituslaissa on pyritty huolehtimaan siitä, että ehdotettu rahoitusmalli turvaisi hyvinvointialueiden 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 toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Valiokunnan mukaan maakuntien rahoituksen perusteltu lähtökohta on myös, että tehtävistä säädettyä 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. Hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädettyyn yleiskatteelliseen rahoitukseen (1 §). Hyvinvointialue 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 hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöiden painoista säädettäisiin lain tasolla (3 §). Tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 84,410 prosenttia, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus yhteensä 14,613 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 hyvinvointialueiden 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 edellyttäneet näiltä osin nimenomaisesti laintasoista sääntelyä.

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

Valtion rahoituksen koko maan taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden mahdollisista uusista tai laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Rahoituksen taso olisi siten täsmällisesti laissa säädetty ja näin hyvinvointialueiden etukäteen ennakoitavissa, mikä tukee itsehallinnollista päätöksentekoa ja mahdollistaa suunnitelmallisen toiminnan.

Hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden rahoitusmallissa pyritään kuitenkin ottamaan huomioon myös hyvinvointialueille 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 hyvinvointialueiden rahoituslain siirtymäsäännösten (36 §) 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 prosentti vuosittain. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotettaisiin muun muassa siirtymävaiheen kustannusten vuoksi lisäksi 0,2 prosenttiyksiköllä uudistuksen siirtymäaikana vuosina 2023–2029. 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 hyvinvointialueita toteuttamaan

palveluiden vaikuttavuutta ja palvelujärjestelmän tehokkuutta koskevia toimenpiteitä, joilla voidaan hillitä kustannusten kasvua ja lisätä palvelujen tuottavuutta. Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys 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 hyvinvointialueiden koko maan tason rahoituksessa varainhoitovuositain etukäteen. Rahoituslain 8 §:ssä säädetyn mukaisesti hyvinvointialueiden kustannusindeksi muodostettaisiin hyvinvointialueiden kustannusten kehitystä kuvaavien indeksien painotettuna keskiarvona, kuten nykyään kuntien valtionosuuksissa käytettävä peruspalvelujen hintaindeksi. Hyvinvointialueiden kustannusindeksi muodostuisi yleisen ansiotasoindeksin (60 %), kuluttajahintaindeksin (30 %) ja työnantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksen (10 %) perusteella. Hyvinvointialueiden kustannusindeksi on pyritty muodostamaan siten, että hyvinvointialueet eivät itse voi vaikuttaa päätöksillään sen kehitykseen. Jos hyvinvointialueiden kustannusindeksissä käytettäisiin esimerkiksi yleisen ansiotasoindeksin sijasta hyvinvointialueiden ansiotasoindeksiä, hyvinvointialueilla 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 lakisääteisistä 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 valtiosääntöoikeudellisessä 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. Hyvinvointialueiden kustannusindeksin painoarvoja on tarkistettu edellisen vaalikauden eduskuntakäsittelyssä esillä olleella tavalla. Valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusarviointien perusteella hyvinvointialueiden kustannusindeksi näyttää kuvaavan hyvinvointialueiden menojen kehitystä varsin luotettavasti verrattuna esimerkiksi nykyisin käytössä olevaan kuntien

kustannusindeksiin. Hyvinvointialueiden kustannusindeksi osoittaa keskimäärin vuositasolla noin 2,6 prosentin kustannustason kasvua vuosille 2023–2030. Hyvinvointialueiden uusista ja laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset ehdotetaan otettavaksi huomioon hyvinvointialueiden koko maan rahoituksessa ehdotetun rahoituslain 9 §:n mukaisesti tehtävän voimaantuloavuodelle täysimääräisesti. Tällä turvataan rahoitusperiaatteen toteutuminen niiden osalta. Merkittävimpänä erona aiemmin ehdotettuun rahoitusmallin on kuitenkin se, että hyvinvointialueille kohdennettavan valtion rahoituksen taso ehdotetaan tarkistettavaksi koko maan tasolla vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia (10 §). Näin laskennallinen rahoitus ei pääsisi erkaantumaan toteutuneista kustannuksista. Koska jälkikäteinen tarkistus viime kädessä varmistaa rahoituksen vastaavuuden toteutuneiden kustannusten kanssa, käytettävän hyvinvointialueindeksin ja tehtävien laadun ja laajuuden muutosten kustannusvaikutusarviointien osuvuudella ei olisi lopulta kovin suurta merkitystä.

Hyvinvointialueiden laskennalliseen rahoitukseen perustuva rahoitusmalli ehdotetaan otettavaksi käyttöön heti uudistuksen voimaantuloavuodesta lähtien, jolloin koko maan rahoituksen tasoon tehtäisiin rahoituslain mukaiset tarkistukset ja myös hyvinvointialuekohtaiset muutokset määräytymistekijöissä otettaisiin heti huomioon. Tarkoituksena on säätää siirtymäaika vuosille 2023–2029, jonka kuluessa hyvinvointialueiden tulisi sopeuttaa toimintaansa nykyisen järjestelmän kustannusperusteisesta rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Toiminnan hallitun mukauttamisen mahdollistamiseksi hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina muutokset nykytilaan olisivat maltillisemmat kuin siirtymäkauden loppussa. Voimaantuloavuonna hyvinvointialuekohtaisten siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus tasattaisiin täysimääräisesti hyvinvointialueiden välillä siirtymätasauksella ja tämän jälkeen hyvinvointialueille maksettaisiin portaattain alentuvasti siirtymätasauksella. Rahoitusjärjestelmien muutoksesta aiheutuva muutos +200 / -100 euroa asukasta kohden jäisi vuodesta 2029 toistaiseksi pysyväksi hyvinvointialueen rahoituksessa huomioon otettavaksi eräksi. Ehdotetun siirtymätasausmallin arvioidaan turvaavan palvelujen järjestämisen ja uudistuksen hallitun toimeenpanon eri hyvinvointialueilla. Valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusarvioiden mukaan toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus koko maan tasolla vuodesta 2029 alkaen on noin 30 miljoonaa euroa (eli noin 5 euroa asukasta kohden laskettuna). Tätä ei vähennettäisi hyvinvointialueiden rahoituksesta vaan valtio rahoittaisi toistaiseksi pysyvän siirtymätasauksen.

Hyvinvointialuekohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus hyvinvointialueiden välisessä rahoituksen kohdentamisessa määräytyisi ehdotetun hyvinvointialueiden 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. Asukaskohtaisesti suoritettavan osuuden painoarvo koko maan tason hyvinvointialueiden 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 lähtökohdan hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueilla 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 mitoittaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voisi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä 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 hyvinvointialueiden 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. Hyvinvointialueilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvalan 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 tehotomampaa. 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 Hyvinvointialueilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet. Rahoituksen riittävyys ja sen taustasyöt selvitetään ennen muuta hyvinvointialueesta ehdotetun lain ja järjestämislain mukaisessa ohjaus- ja neuvottelumenettelyssä, jota kuvataan jäljempänä. Rahoituslaissa ehdotetaan säädettäväksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetekijöiden ja niiden painoarvojen (14 §) tarkistamisesta määräajoin.

Hyvinvointialueiden 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 lähtökohdana 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 hyvinvointialueen palvelujen rahoitusta, hyvinvointialueella 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 hyvinvointialueen tilanteeseen. Sääntely vastaa pääosin edellisen vaalikauden esityksen eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveystoimikunnan 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 terveystoimintoihin 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 terveystoimikunnan on muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännösin riittävien sosiaali- ja terveystoimintojen 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 terveystoimikunnan mietintöluonnoksessaan ehdottamia muutoksia aiemman esityksen 7 §:ään lausunnossaan 65/2018 vp (s. 28–30). Perustuslakivaliokunta piti sosiaali- ja terveystoimikunnan pykälään tekemiä muutoksia riittävällä tavalla huomioon otettuina. Rahoituslain 7 §:ssä sosiaali- ja terveystoimikunta 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 täyttyessä lisärahoituksen saamiseen syntyisi oikeus eikä valtiovarainministeriöllä olisi asiassa harkintavaltaa. Lisärahoituksen määrä perustuisi käytännössä maakunnan taloudellista tilannetta koskevaan kokonaisarvioon, jonka tietoperusta muodostuisi keskeisesti maakuntalakiehdotuksessa ja sote-järjestämislakiehdotuksessa tarkoitetuissa neuvottelu- ja arviointimenettelyissä. Lisärahoitusta saaneen maakunnan rahoituksen kokonaistason tulisi olla perustelujen mukaan sellainen, että "maakunta pystyy käyttössään 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 hyvinvointialueella 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 hyvinvointialueella. 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 hyvinvointialueen hakemuksen tai ministeriön aloitteen perusteella valtioneuvoston päätöksellä. Lisärahoituspäätös valmisteltaisiin valmisteluryhmässä, jossa olisi sekä ministeriöiden että kyseisen hyvinvointialueen edustus. Lisärahoitus olisi osa hyvinvointialueen yleiskatteista rahoitusta. Lisärahoituspäätökseen voitaisiin kuitenkin liittää hyvinvointialuetta 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 lakiin hyvinvointialueesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetussa palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointiprosessin yhteydessä saatuihin tietoihin sekä muihin valmisteltaessa käytettävissä oleviin hyvinvointialueiden talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin objektiivisiin selvityksiin ja tietoihin.

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

Ehdotetussa rahoitusmallissa myös hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden rahoituksen siten, että hyvinvointialueet 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 hyvinvointialueiden palvelujen todellisista kustannuksista. Rahoitus kohdentuisi hyvinvointialueiden välillä rahoituslaissa säädettyjen määrätymistekijöiden mukaan. Määrätymistekijät on pyritty mahdollisimman hyvin määrittelemään siten, että niissä otetaan huomioon hyvinvointialueiden kustannuksia aiheuttavat tekijät kuten palvelutarve ja olosuhteet. Mikäli rahoituslain mukaan määräytyvä rahoitus ei kuitenkaan turvaisi yksittäisen hyvinvointialueen rahoitusta perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseen, hyvinvointialueella olisi oikeus saada lisärahoitusta. Valtion rahoittama lisärahoitus turvaa viime kädessä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä.

12.8 Hyvinvointialueiden ohjaus

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että annettaessa tehtäviä hyvinvointialueelle on huolehdittava myös siitä, että hyvinvointialueilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava tarkastelemalla sekä hyvinvointialueiden kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään että suhteessa hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen. Arviointi on tehtävä sekä hyvinvointialueiden talouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen hyvinvointialueen näkökulmasta. Kuvattu kokonaistarkastelu mahdollistaa hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueen menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja hyvinvointialueiden oikeuteen päättää itse taloudestaan. Hyvinvointialueiden taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin laissa hyvinvointialueesta.

Hyvinvointialueiden talouden ohjauksen perustana olisi julkisen talouden suunnitelma, joka koostuu 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 valtionaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisi jatkossa myös hyvinvointialueiden 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.

Valtionalouden kehyspäättös luo sitovan nelivuotisen kehysten kulloisenkin hallituksen kaudelle. Menosäännöllä varmistetaan valtionalouden 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.

Hyvinvointialueiden ja niiden yhtiöiden muodostamaa osaa julkisesta taloudesta tulnaisiin julkisen talouden suunnitelmassa tarkastelemaan omana kokonaisuutena, jossa olisi yhteen sovitettu rahoituksen riittävyys hyvinvointialueiden tehtäviin ja huomioitu julkisen talouden tilan asettamat reunaehdot. Rahoituksen riittävyttä hyvinvointialueiden tehtävien hoitamiseen arvioidaisiin niin kokonaisuutena kuin hyvinvointialueittain. 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.

Hyvinvointialueiden laskennallisen ja yleiskatteisen rahoituksen määrästä säädettäisiin hyvinvointialueiden rahoituslaissa. Hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä tarkasteltaisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa hyvinvointialue-talouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, jossa olisivat edustettuina kaikki hyvinvointialueet sekä hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavat ministeriöt.

Myös jäljempänä tässä luvussa arvioitavilla hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ohjauksella olisi merkitystä perustuslain 19 §:n tarkoittamien sosiaali- ja terveystalouden riittävän rahoituksen turvaamisen kannalta. Näistä säädettäisiin sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa. Valtioneuvosto nimeäisi osana joka neljäs vuosi

vahvistamia 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 ennakoida, seurata ja arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannusten kehitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön kunkin hyvinvointialueen kanssa käymissä vuosittaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausneuvotteluissa sekä sisäministeriön ja kunkin hyvinvointialueen vastaavissa pelastustoimen ohjausneuvotteluissa käsiteltäisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä hyvinvointialueen kustannusten kehitystä ja rahoituksen riittävyttä. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi molempiin neuvotteluihin. Hyvinvointialueen olisi seurattava järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta ja laadittava vuosittain selvitys hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja hyvinvointialueen talouden tilasta. Vastaava selvitys olisi laadittava myös pelastustoimen osalta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valmistelisi vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan asiantuntija-arvion valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain. Asiantuntija-arvioissa tarkasteltaisiin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja niiden kehitystä sekä tuottavuutta. Lisäksi niissä arvioitaisiin mahdollisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen hyvinvointialueella olisi kustannusten hallinnan kannalta tai muutoin välttämätöntä, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeenmukaisuus, saatavuus, vaikuttavuus, yhdenvertaisuus ja laatu sekä asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen voitaisiin valtion rahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Kukin aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Sosiaali- ja terveysministeriö laatisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita hyödyntäen vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä. Selvityksen tulisi sisältää myös ehdotus tarvittavista toimenpiteistä muun muassa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion laatimista varten. Sisäministeriö laatisi vastaavan pelastustoimea koskevan selvityksen.

Hyvinvointialueen rahoituslaissa säädettäisiin hyvinvointialueen saamasta yleiskatteellisesta rahoituksesta. Hyvinvointialue päättäisi rahoituslain 4 §:n mukaisesti itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 115 §:ssä edellytettäisiin taloussuunnitelman tasapainoa tai ylijäämää viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa laissa säädettyssä määräajassa. Vaatimus olisi siten tiukempi kuin kuntalain tasapainovaatimus. Hyvinvointialueella olisi mahdollisuus ottaa itsenäisesti lyhytaikaista lainaa, mutta ei pitkäaikaista lainaa rahoitustarpeen kattamiseksi. Pitkäaikaisen lainan ottaminen olisi mahdollista hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisesti vain valtioneuvoston päättämän lainanottovaltuuden puitteissa investointien rahoittamiseksi. Tältä osin hyvinvointialueen taloudellinen päätösvalta olisi rajoitetumpaa kuin kunnilla johtuen hyvinvointialueiden edellä kuvatusta rahoitusmallista.

Hyvinvointialueen taloutta koskevat kriteerit asetettaisiin osin myös hyvinvointikonsernin tasolla, jolloin tarkastelussa olisivat mukana sekä hyvinvointialueen että sen tytäryhteisöjen ta-

louden tila. Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioisivat hyvinvointialueen taloudellisia edellytyksiä selvittä tehtävistään. Menettelyssä asetettu arviointiryhmä tekisi ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Aluevaltuuston olisi käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Esityksen mukaan hyvinvointialueen tulisi laatia talousarvio ja -suunnitelma siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Sääntelyn tavoite on kannustaa hyvinvointialueita hyvään taloudenpitoon ja ehkäistä taloudellisia ongelmia myös jo ennakoivasti. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 122 §:ssä ja 123 § §:ssä säädetty arviointimenettely voisi johtaa hyvinvointialueiden yhdistämisiin.

Arviointimenettelyn käynnistämistä päättäisi valtiovarainministeriö hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa asetettujen kriteerien ja hyvinvointialueen tilinpäätöstietojen perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen talouden tunnuslukujen perusteella arvioitavia perusteita olisivat hyvinvointialueen 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 hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa tai jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty lisälainanottovaltuutta investointien toteuttamiseen. Lisäksi menettely voitaisiin käynnistää, jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty lisärahoitusta kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana. Hyvinvointialueen talouteen perustavasti 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 hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on sote-järjestämislain 27 §:ssä tarkoitetulla tavalla muutoin kuin tilapäisesti ilmeisesti vaarantunut.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen viranomaisen toimivallan rajoittamisesta menettelyn ajaksi ja siihen saakka, kun aluejakoselvittäjä on tehnyt ehdotuksensa, selvittäjä on päätetty olla asettamatta taikka jos selvitykseen ei ryhdytä siihen saakka, kunnes aluevaltuuston päättämä talouden tervehdyttämiseen ja palvelujen turvaamiseen tähtäävä toimenpideohjelma on käynnissä. Hyvinvointialueen viranomainen saisi tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen 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 hyvinvointialueen 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 hyvinvointialueen taloudelliset edellytykset ovat heikentyneet laissa säädettyin kriteerein arvioituna. Hyvinvointialueen päätösvallan rajoittaminen toimisi perälautana tilanteessa, jossa hyvinvointialueen taloudellinen tilanne on sellainen, että sen edelleen heikentyminen vaikuttaisi heikentävästi palvelujen saatavuuteen ja hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien

toteutumiseen. Sääntelyn tarkoituksena on turvata hyvinvointialueen asukkaiden lakiin perustuvat oikeudet, ja hyvinvointialueen päätösvaltaan puuttumiselle voidaan katsoa olevan tästä johtuva oikeutus. Sääntely on tarpeen julkisen vallan tehtävänä olevan palvelujen turvaamisen ohella myös hyvinvointialueiden rahoitusmallin takia. Valtion vastatessa rahoituksesta edellä kuvatusti heijastuvat yhden hyvinvointialueen kustannukset koko hyvinvointialuetalouteen ja julkisen talouden kustannuksiin.

Hyvinvointialueen arviointimenettely voisi johtaa aluejaon muuttamiseen. Aluejakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos parantaisi hyvinvointialueen toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistäisi hyvinvointialueen toimintakykyä tai hyvinvointialueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita. Kuntalaissa säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa olevan kunnan arviointimenettelystä, joka voi johtaa kuntajaon muutokseen kuntarakennelain mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa kuntarakennelakia koskevasta 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 kaajoamisen 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. Hyvinvointialueen itsehallinto eroaa edellä kuvatusti kuntien itsehallinnosta. Perustuslain sanamuoto 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnon sisällöstä jättää lainsäätäjälle harkintavaltaa, millaiseksi hyvinvointialueen itsehallinto ja hyvinvointialueen asema muodostuvat. Kuntia alemman kynnyksen aluejaon muuttamiseksi voidaan katsoa olevan sopu-
soinnussa hyvinvointialueen itsehallintoa koskevan perustuslain sääntelyn kanssa.

Hyvinvointialueen investointien rahoitus ja ohjaus

Hyvinvointialueesta annettavan lain 115 §:n mukaan hyvinvointialueen rahoitustarvetta ei saisi kattaa hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa pitkäaikaisella lainalla valtion rahoitusvastuusta johtuen. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin kuitenkin investointien rahoitusta koskevasta poikkeuksesta hyvinvointialueen lainanottovaltuuteen. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lainaa ei olisi mahdollista käyttää muuhun tarkoitukseen. Lainanottovaltuuden tason määrittäminen perustuisi hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn, joka määritettäisiin laissa säädetyin laskentakaavan perusteella. Valtioneuvosto tekisi lainanottovaltuutta koskevan päätöksen julkisen talouden suunnitelman hyväksy-

misen jälkeen. Jos julkisen talouden valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyisi merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueiden lainanottovaltuus voitaisiin kuitenkin vahvistaa laskennallista valtuutta pienemmäksi. Esimerkiksi laajakantoisen taloudellisen kriisin takia voitaisiin myös hyvinvointialueiden 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 voi vaatia usean vuoden ponnisteluita koko julkisessa taloudessa, mukaan lukien hyvinvointialuetaloudessa. Koska kunkin hyvinvointialueen lainanottovaltuus pääsääntön mukaan mitoitettaisiin vuosittain hyvinvointialueen lainanottokyvyn mukaan, sen ei voida katsoa perusteettomasti rajoittavan hyvinvointialueen taloudellista päätöksentekoa.

Edellä esitetyn lisäksi hyvinvointialueesta ehdotetun lain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen pitkäaikaisen lainan ottamisen valtuudesta poikkeuksellisissa tilanteissa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen turvaamiseksi: Valtioneuvosto voisi muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta hyvinvointialueen hakemuksesta tai ministeriöiden aloitteeseen perustuen, jos hyvinvointialueen investointitarve olisi kiireellinen ja investointi olisi välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voitaisi kattaa muulla tavoin. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin valmisteluryhmästä, joka arvioisi lisälainanottovaltuuden edellytyksiä sekä tarvittavan lainanottovaltuuden suuruutta sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Sääntelyllä varmistettaisiin riittävä tietopohja investoinnin vaikutuksista palvelujen turvaamiseksi kyseisellä hyvinvointialueella.

Koska hyvinvointialueiden asema velallisenä olisi puuttuvan verotusoikeuden vuoksi rajoitettu, lainanottovaltuutta koskevan päätöksen lisäksi valtio voisi myöntää takauksen hyvinvointialueen lainoille. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin tarkemmin valtion takauksen antamista koskevasta menettelystä sellaisille lainoille, jotka hyvinvointialue valtioneuvoston päättämän valtuuden nojalla voisi ottaa investointien rahoittamiseksi.

Laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden investointien ohjauksesta. Hyvinvointialue tekisi vuosittain esityksen hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Hyvinvointialue saisi toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö olisi hyväksynyt sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö hylkäisi hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa koskevan esityksen, mikäli se olisi ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö voisi jättää hyvinvointialueen esityksen hyväksymättä siltä osin kuin se koskisi sosiaali- ja terveydenhuollon investointeja, jos 1) esityksessä ei olisi osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville sosiaali- ja terveydenhuollon investoinneille; 2) esitys olisi ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa; 3) on ilmeistä, että esitykseen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudel-

lisesti merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden 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. Vastaavilla perusteilla sisäministeriö voisi hylätä hyvinvointialueen esityksen siltä osin kuin se koskisi pelastustoimen investointeja. Ministeriöillä ei kuitenkaan muilta osin olisi toimivaltaa päättää hyvinvointialuetta sitovasti investointisuunnitelman sisällöstä. Mikäli hyvinvointialueen investointisuunnitelma tulisi hylätyksi hyvinvointialueen tulisi aina itse valmista muutettu esitys ja toimittaa se uudelleen hyväksyttäväksi. Sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa määriteltäisiin taloudellisesti merkittävä investointi ja vaikutuksiltaan laajakantoinen investointi sekä tällainen luovutus: taloudellisesti merkittävä investoinnilla tai luovutuksella tarkoitettaisiin hanketta, joka vaikuttaisi hyvinvointialueen talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla ja vaikutuksiltaan laajakantoisella investoinnilla tai luovutuksella hanketta, joka vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon tai jolla olisi muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai pelastustoimeen hyvinvointialueella.

Investointien ohjauksella varmistettaisiin, etteivät hyvinvointialueet 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 hyvinvointialueiden mahdollista päättää itsehallintonsa perusteella investointihankkeista. Tämän vuoksi sisällöllinen ohjaus kohdistuisi vain laajavaikutteisiin tai taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin. Ehdotettava investointien ohjausmalli olisi hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta erilainen ja hyvinvointialueiden päätöksentekoa korostavampi malli kuin edellisen hallituskauden esitykseen (HE 15/2017 vp ja HE 16/2017 vp) sisältyneet investointien ohjaussäännökset, jossa ehdotettiin Maakuntien tilakeskuksella keskeistä asemaa investointien toteuttamisessa.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksista, jossa valtio voisi olla osakkaana. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja sillä voisi olla myös muita hyvinvointialueiden päättämiä tehtäviä. Yhtenäinen tilatieto ja kustannustieto ovat tarpeen hyvinvointialueen kustannusten seurannan ja johtamisen perusteena sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Lisäksi yhtenäinen tietopohja tukisi hyvinvointialueiden valtion ohjausta. Vaikka hyvinvointialueilla olisi käyttövelvoite yhtiöön, kysymyksessä ei olisi edellisen vaalikauden esityksen mukainen toimitilojen lakisääteinen omistaminen ja hallinnointi valtakunnallisessa palvelukeskuksessa, minkä voitiin katsoa rajoittavan hyvinvointialueen päätösvaltaa kiinteistöjen hallinnasta. Esityksen mukaan hyvinvointialueet hallinnoisivat omia toimitilojaan ja kiinteistöjään, ja lailla säädettäväksi esitetty

osaamiskeskus olisi yhtenäisen tiedontuotannon väline, ja hyvinvointialueet saisivat myös kustannussäästöjä keskitetystä kiinteistötiedon tuotannosta johtuen. Hyvinvointialueet voisivat halutessaan antaa osaamiskeskukselle myös muita tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä.

Edellä esitettyjen syiden lisäksi hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskeva sääntely on tarpeen hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja toimitilojen hallintaa koskevan ratkaisun takia. Eesityksen mukaan hyvinvointialueet omistaisivat niille sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvät kiinteistöt ja vastaisivat niistä aiheutuneista kustannuksista. Hyvinvointialueen rahoitus perustuisi edellä kuvatusti rahoituslain mukaiseen valtion yleiskatteisen rahoitukseen eikä sisältäisi erillistä investointien rahoitusta. Hyvinvointialueet eivät voisi ottaa verotusoikeuden puuttuessa vapaasti lainaa, koska tällöin valtion rahoituksen määrä ja valtion riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa. Hyvinvointialueen rahoituslain mukainen rahoitus riittäisi lähtökohtaisesti vain hyvinvointialueen ylläpitoinvestointeihin. Lakisääteisten velvoitteiden turvaamiseksi tarpeelliset uus- ja korvausinvestoinnit tulisi silti voida rahoittaa.

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

Hyvinvointialueen rahoitusta ja talouden ohjausta koskevalla sääntelyllä kokonaisuudessaan varmistettaisiin, että hyvinvointialue pystyisi käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuu-dellaan sekä saamallaan lisärahoituksella ja lainanottovaltuuteen sekä sen tarkistamiseen perustuvalla lainarahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista. Sääntelyn arvioidaan omalta osaltaan turvaavan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja myös poikkeustilanteissa hyvinvointialueen edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.

Hyvinvointialueen toiminnan ohjaus

Sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueen toiminnan (sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi) ohjauksesta. Ohjausmekanismeja olisivat valtioneuvoston vuosittain vahvistamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet (sote-järjestämislaki 22 §, pela-järjestämislaki 8 §), sosiaali- ja

terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunta (sote-järjestämislaki 23 §, pela-järjestämislaki 9 §), ministeriöiden vuotuiset ohjausneuvottelut hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueitten kanssa (sote-järjestämislaki 24 § ja 37 §, pela-järjestämislaki 10 §), hyvinvointialueiden ohjauksen yhteinen tietopohja (sote-järjestämislaki 29 - 31 § ja pela-järjestämislaki 13 - 15 §) sekä valtioneuvoston toimivalta päättää tietyin edellytyksin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksesta (sote-järjestämislaki 36 - 38 §). Lisäksi lakiehdotukset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, jotka antaisivat valtioneuvostolle tai ministeriöille ohjausvaltaa hyvinvointialueiden päätöksentekoon (ks. näistä tarkemmin luku 12.24). Myös edellä tässä luvussa kuvattu hyvinvointialueen investointien ohjausmalli kiinnittyisi myös hyvinvointialueen 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 hyvinvointialueilla olisi kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa varmistuen, että hyvinvointialueiden sisäiset ja niiden väliset erot eivät kasva liian suuriksi. Tavoitteena on myös turvata pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti. Ohjauksella varmistettaisiin osaltaan hyvinvointialueiden rajallisten voimavarojen tehokas käyttö osana julkisen talouden kokonaisuutta. Hyvinvointialueiden toimintaa ohjattaisiin valtakunnallisesti myös siitä lähtökohdasta, että vältettäisiin tarpeetonta ja perusteetonta päällekkäistä toimintaa. Valtakunnallisella ohjauksella edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisen palvelu- ja henkilöstörakenteiden syntymistä sekä varmistettaisiin valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteutuminen. Valtion ohjaus olisi kuitenkin strategisen tason ohjausta, joka keskittyisi hyvinvointialueen järjestämistehtäviin. Ohjauksella ei puututtaisi yksityiskohtaisesti tai velvoittavasti hyvinvointialueen tehtäviin ja palvelutuotantoon. 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 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 tieto-

järjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi, eikä edellisen hallituskauden esitykseen sisältynyttä lähes vastaavaa pelastustoimea koskevaa sääntelyä.

Ehdotettavat hyvinvointialueiden toiminnan valtiollista ohjausta koskevat säännökset rajoittavat aluevaltuuston päätösvaltaa. Täten niitä tulee arvioida perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyin 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. Valtioneuvostolle 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.)

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 totesi maakunnallisen itsehallinnon yhtenä

takeena edellytettävän tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakunnille osoitettaviin tehtäviin ja maakuntien hallinnon järjestämiseen.

Kuten edellä on esitetty, nyt ehdotettavalle hyvinvointialueiden toiminnan valtionohjaukselle on olemassa keskeisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuvat painavat syyt ja siten itsehallinnon kaventaminen 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 hyvinvointialueiden perustamista, niiden aluejakoa, kielellisen aseman määrittämistä sekä kielellisten oikeuksien turvaamista hallinnossa sekä palveluissa. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin velvollisuudesta perustaa kansalliskielilautakunta kaksikielisille hyvinvointialueille ja ehdotetussa sote-järjestämislaissa ehdotetaan kaksikielisille hyvinvointialueille 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. Lisäksi voimassa olevissa potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) annetussa laissa olevat säännökset täsmentävät 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).

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen on ehdotetuissa kielilain muutoksessa ja sote-järjestämislain 5 §:ssä sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan, joka määräytyy sen alueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Hyvinvointialueen kielellinen asema määräytyisi sen alueen kuntien kielellisen jaotuksen perusteella. Kaksikielisen hyvinvointialueen alueella sosiaali- ja terveydenhuolto olisi järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi. Yksikielisen hyvinvointialueen alueella voisi eräin poikkeuksin käyttää ja saada palveluja vain hyvinvointialueen kielellä. Eh-

dotetun kielilain muutoksen mukaan lakia sovellettaisiin myös hyvinvointialueella ja hyvinvointiyhtymässä. Esityksen sisältö vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia lain tasolla. Esityksen myötä oikeus saada palveluja sekä suomen, että ruotsin kielellä laajenee maantieteellisesti, koska kaksikielisen hyvinvointialueen olisi järjestettävä palvelut molemmilla kielillä myös sen alueeseen kuuluvissa yksikielisissä kunnissa. Samalla kuitenkin palveluista vastuussa olevien alueiden koko kasvaisi ja kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pieneneisi, mikä voi johtaa kielellisten oikeuksien ja palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen.

Esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsee myös, että nykyisten kaksikielisten kuntienkin osalta järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyy hyvinvointialueille, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi Pohjanmaan hyvinvointialuetta lukuun ottamatta. Esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla pyrittäisiin varmistamaan kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen. Esimerkiksi hyvinvointialueesta ehdotetun lain 33 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisellä hyvinvointialueella on oltava kansalliskielilautakunta ja 41 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen hyvinvointialueen on hyvinvointialuestrategiassaan 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 vaihtoehdoilla 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 terveystalouteihin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että harkintatilanteessa, joka liittyy perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin, 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 hyvinvointialueista kahdeksasta hyvinvointialueesta tulisi kaksikielisiä, joiden enemmistökielenä olisi suomi Pohjanmaan hyvinvointialuetta lukuun ottamatta. Kymenlaakson hyvinvointialueella on vain yksi ruotsinkielinen kunta eli Pyhtää, joka sijaitsee hyvinvointialueen raja-alueella. Sen olisi siten mahdollista kuulua myös Itä-Uudenmaan hyvinvointialueeseen, joissa ruotsinkielisten osuus olisi suurempi. Pyhtää kuuluu entuudestaan Kymenlaakson liittoon, ja koska Pyhtään nykyiset erikoissairaanhoidon palvelut on jo järjestetty Kymenlaakson sairaanhoitopiirissä, jonne suuntautuu myös asukkaiden asioiminen, ehdotuksen ei katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain 122 §:n kanssa.

Uusiin hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin sekä niiden hallinnossa käytettävään kieleen sovellettaisiin kielilakia. Kielilain 29 §:ään ehdotettavien muutosten perusteella kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuuston ja aluehallituksen ja kaksikielisen hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen ja yhtymähallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava molemmilla kansalliskielillä. Hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä. Hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän on kuitenkin otettava huomioon, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä tulee turvatuksi. Lisäksi kaksikielisen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän on huolehdittava hyvinvointialueen asukkaiden tiedonsaantitarpeiden toteutumisesta sekä suomeksi että ruotsiksi. Kaksikielisen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallintosääntö ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä. Asianosaisen oikeudesta käyttää ja saada päätös omalla kielellään säädetään myös kielilaisissa. 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.

Sote-järjestämislain mukaisista viidestä hyvinvointialueiden yhteistyöalueesta kolmessa on kaksikielisiä hyvinvointialueita. Sote-järjestämislakiehdotuksen 36 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa olisi edistettävä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista saatavuutta sekä kielellisiä oikeuksia.

Sote-järjestämislain ehdotetussa 39 §:ssä säädettäisiin kaksikielisille hyvinvointialueille velvollisuus sopia keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielellä annettavien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa, kun se on tarpeellista ruotsinkielisten palvelujen edellyttämän osaamisen, palvelujen saatavuuden tai laadun varmistamiseksi taikka asiakkaiden kielellisten oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Pykälässä ehdotetaan, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle annetaan tehtäväksi yhteistyösopimuksen laatimisen koordinointi. Sopimiseen liitettäisiin myös valtioneuvoston toimivalta päättää laissa asetettujen edellytyksien perusteella sopimuksesta. Säännöksen tarkoituksena on yhdessä ehdotetun voimaanpanolain 56 §:n mukaisen Kärkullan purkamista koskevan siirtymäsäännöksen kanssa turvata sekä Kärkullalta siirtyvien tehtävien

hoito että turvata nykyistä paremmin yhteistoiminta sellaisten palveluiden osalta, joissa palveluiden saatavuudessa ruotsin kielellä on vakavia puutteita.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään vahvemmillä järjestäjille, niiden kyky ja resurssit järjestää palveluja vahvistuu. Toisaalta, kun päätöksentekoa siirretään kunnista hyvinvointialueille, kielivähemmistön vaikutusmahdollisuudet heikkenevät suhteessa kuntiin, joissa kieliryhmä on ollut enemmistönä tai suhteellisen suuri. Suomenkielisten (Pohjanmaan hyvinvointialue), ruotsinkielisten ja saamenkielisten (Lapin hyvinvointialue) vähemmistöjen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueesta ehdotetun lain ehdotetussa 33 §:ssä säädettäisiin kaksikielisten ja Lapin hyvinvointialueiden kansalliskielilautakunnasta sekä saamen kielen lautakunnasta. Lautakunnan puheenjohtajalla olisi läsnä- ja puheoikeus aluehallituksen kokouksissa. Lautakuntien tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia aluehallitukselle. 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.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain ja ehdotetun sote-järjestämislain mukaisessa palveluntuottajien valvonnassa ja omavalvonnassa hyvinvointialueen olisi osaltaan kiinnitettävä huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 95 § 2 momentin mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, jolla turvataan kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen hallinnossa. Hyvinvointialueiden käytännön järjestelyt ja riittävä vähemmistökielen osaava henkilöstö ovat ratkaisevan tärkeitä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden välisellä yhteistyöllä voidaan osaltaan huolehtia kielellisten oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta.

Ehdotetun sote-järjestämislain 33 §:ssä säädetään lisäksi ruotsinkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämisen tukemisesta. Ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi pykälässä ehdotetaan, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle annetaan tehtäväksi tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Vastaavasti Lapin hyvinvointialueen tehtävänä olisi tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Ehdotuksen mukaisella hyvinvointialueiden rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus hyvinvointialueille. Rahoituslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle ja Lapin hyvinvointialueelle osoitettavasta rahoituksesta liittyen niiden tehtävään tukea ruotsinkielisten ja saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädetään kaksikielisyyden perusteella määräytyvästä laskennallisesta kustannuksesta, jolla hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksessa otetaan 0,5 prosentin painoarvolla huomioon hyvinvointialueen kaksikielisyys. Kaksikielisyyskriteerillä rahoitetaan kaksikielisyystä aiheutuvia 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 käänösapua 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 tärkeätä 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 §:ssä 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 hyvinvointialueilla. Viittomakieltä käyttävät henkilöt asuvat eri puolilla Suomea, joten viittomakieleen liittyvät kielelliset oikeudet tulee huomioida kaikilla hyvinvointialueilla.

Uudistuksen käytännön vaikutusten osalta viittomakieltä käyttävien asemaan voidaan todeta, että tulevilla hyvinvointialueilla on lähtökohtaisesti nykyisiä järjestäjiä olennaisesti paremmat mahdollisuudet huolehtia alueellaan viittomakieltä käyttävien henkilöiden oikeuksien toteuttamisesta. Kun palvelujen järjestäjien kantokyky kasvaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut integroidaan yhdelle järjestäjälle, on alueella käytettävissä oleva viittomakielen taitoinen sosi-

aali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä palvelujen toteutukseen, kuten esimerkiksi tulkkausjärjestämiseen käytettävät voimavarat, kokonaisuutena hyvinvointialueen johdon alaisuudessa. Tämä mahdollistaa muun muassa toiminnan uudelleenorganisointia sekä voimavarojen kohdentamista uudella tavoin. Hyvinvointialueilla 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. Voidaan olettaa, että tästä osaamisresurssista 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 viittomakielistä 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 vammaisuuden 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 viittoma- tai muuta kieltä tai asiakas ei vammaisuuden 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 hyvinvointialueiden mahdollisuudet huolehtia käytännössä kyseisistä oikeuksista paranevat nykyisestään, kun järjestäjien kantokyky ja osaaminen vahvistuvat.

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

12.10 Saamelaisten oikeudet

Perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan 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 hyvinvointialueen 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). Perustuslakivaliokunta kiinnitti viime vaalikauden maakuntauudistuksessa huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä ja viittasi muun muassa oikeusministeriön yhdessä Oulun yliopiston Giellagas-instituutin kanssa toteuttamaan selvitykseen (Saamebarometri, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 39/2016), jonka mukaan oikeudet saamenkielisiin sosiaali- ja terveystalveluihin toteutuvat yleisesti ottaen heikosti (PeVL 26/2017 vp).

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 terveystalveluiden saavutettavuuteen myös alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa päätöslauselmassaan (RecChL (2018)5; 3.10.2018). Saamenkielisten sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuuteen on kiinnittänyt huomiota myös YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva komitea kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevissa 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 terveyspalvelut 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 hyvinvointialueelle. Ilman nimenomaista sääntelyä saamen kielilain velvoitteet eivät enää koskisi sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämisvastuussa olevaa Lapin hyvinvointialuetta. Saamen kielilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaan lisättäisiin Lapin hyvinvointialue sekä hyvinvointiyhtymät, joissa Lapin hyvinvointialue on jäsenenä. Sote-järjestämislaissa säädettäisiin erikseen asiakkaan oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Asiakkaalla olisi oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin hyvinvointialueen alueella sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus käyttää saamen kieltä Lapin hyvinvointialueen alueella kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä tuotettavissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, jotka Lapin hyvinvointialue 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 terveyspalvelujen toimintayksikössä noudatettaisiin jatkossakin saamen kielilain velvoitteita. Lisäksi velvoitteet koskisivat esimerkiksi erikoissairaanhoidon toimintayksiköissä Rovaniemellä tai Muonion kunnassa järjestettäviä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jos Lapin hyvinvointialue osoittaisi nämä toimintayksiköt vastaamaan nykyisin tavoin kotiseutualueen kuntalaisten kuten 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 hyvinvointialuetta. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska uusi Lapin hyvinvointialue 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 asioida viranomaisessa äidinkielellään. Ehdotetut muutokset eivät muuttaisi saamen kielilaisissa säädettyä oikeutta käyttää saamen kieltä muissa viranomaisissa.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 33 §:n 6 momentin mukaan hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on saamen kielen lautakunta. Lautakunnan jäseniksi valitaan saamenkielisiä henkilöitä. Lautakunnan jäsenistä on nimitettävä 40 prosenttia saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä. Osuuteen kuuluu yksi Kolttien kyläkokouksen esittämä edustaja. Lisäksi lautakunnan puheenjohtajalla olisi läsnä- ja puheoikeus aluehallituksen kokouksessa. 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 hyvinvointialueella neuvotella saamelaiskäräjien kanssa eikä muutoinkaan saamelaiskäräjien asemaan saamelaisten edustajana tai sen tehtäviin tehdä muutoksia. Saamen kielen lautakunta on luonteeltaan hyvinvointialueen oma toimielin, joka täydentää ja turvaa saamenkielisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia hyvinvointialueella. Lautakunnan tehtävät liittyvät saamenkielisten palveluiden seurantaan ja kehittämisehdotusten laatimiseen ja siten edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista hyvinvointialueella käytännön tasolla. Uusi perustettava lautakunta ei sivuuttaisi saamelaiskäräjiä saamelaisten edustajana miltään osin, eikä se heikentäisi saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Ehdotetun järjestämislain 33 §:ssä säädetään lisäksi ruotsinkielisten ja saamenkielisten palveluiden kehittämisen tukemisesta. Saamenkielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi Lapin hyvinvointialueen tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Ehdotuksen mukaisella hyvinvointialueiden rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus hyvinvointialueille. Rahoituslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi yhdeksi rahoituksen määräytymistekijäksi saamenkielisyyssisää, joka osoitettaisiin Lapin hyvinvointialueelle korvaamaan saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisen aiheuttamaa lisäkustannusta. Rahoitus määräytyisi Lapin hyvinvointialueen saamenkielisten asukkaiden määrän mukaan. Saamenkielisyyssisään perusteella maksettava rahoitus olisi suuruudeltaan 2,5 miljoonaa euroa.

Lapin hyvinvointialueen saamenkielisyyssisä tukisi saamenkielisten palveluiden järjestämistä käytännössä ja vastaisi tältä osin perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntaudistuksesta esittämään huomioon saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta (PeVL 26/2017 vp). Esitys ei sisällä erillisiä säännöksiä Lapin hyvinvointialueen valtakunnallisen kehittämistehtävän rahoituksesta.

Valtionavustus saamenkielisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on 480 000 euroa vuonna 2020. Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien

kautta saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi. 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 hyvinvointialueille. Saamen kielen lautakunnalla, Lapin hyvinvointialueen rahoituksen saamenkielisyyslisällä sekä sosiaali- ja terveystalveluihin kohdentuvan erillismäärärahan avulla luodaan lisäksi puitteet, jotka tukevat saamenkielisten palveluiden saatavuutta perustuslakivaliokunnan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten edellyttämällä tavalla. Saamenkielisten palveluiden turvaamista tukisi edelleen Lapin hyvinvointialueen tehtävä tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Hyvinvointialueen vahvempi kyky järjestää ja ohjata palvelutuotantoa vahvistaa myös kielellisten oikeuksien toteutumista.

12.11 Pelastustoimen järjestäminen

Pelastustoimen järjestämistä koskevat ehdotukset perustuvat pääosin viime vaalikaudella esitetyä 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 uuden hyvinvointialueen itsehallintoa koskevia periaatteita.

Laila on tarkoitus tehostaa pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Ohjaustarpeen tulee kuitenkin olla tasapainossa mainitun hyvinvointialueen itsehallinnon kanssa. Lakiehdotuksen voimakkaampi ja keskitetympi ohjaus on rajoitettu siihen osaan hyvinvointialueiden toimintaa, jolla nimenomaan turvataan perusoikeuksia ja jotka ovat tarpeen valtakunnallisesti yhdenmukaisen järjestelmän turvaamiseksi. Pelastustoimi on sen tuottamien lähitalvelujen 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 aluejakoa vastaavaan alueelliseen pelastustoimeen siirryttiin jo vuonna 2004. Ehdotettava aluejako vastaisi alueellisesti valtaosin sitä aluejakoa, joka nykyisin on voimassa, mikä tarkoittaisi, että toiminta jatkuisi nykyistä vastaavana useimilla pelastuslaitoksilla.

Pelastustoimen järjestämisvastuun siirto kunnilta hyvinvointialueille tarkoittaisi sitä, että pelastustoimeen liittyvä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoite siirtyisi hallinnollisesti uudelle taholle. Pelastustoimen merkitys on keskeinen varsinkin perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä 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 rahoitus määräytyisi asukasmäärän ja asukastiheyden lisäksi riskitekijöiden perusteella. Yksittäisellä hyvinvointialueella 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 hyvinvointialueella. Hyvinvointialueiden rahoitusta arvioidaan tarkemmin perustuslain näkökulmasta jäljempänä esityksen luvussa 12.2.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden pelastustoimen investointien ohjauksesta.

12.12 Tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille

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

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 teknisiä muutoksia koskevalla hallituksen esityksellä.

Uudistuksessa hyvinvointialueille 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 maakunta-

uudistusta 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 säädetyn 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 (55 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuonna 2023. Lisäksi verotusmenettelystä annetun lain 91 b § sisältäisi viime sijaisen säännöksen vuonna 2023 sovellettavasta kunnallisveroprosentista. 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 ve-

rovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveroprosenttien saman suuruinen alentaminen turvaisi myös sen, että matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasvaisi uudistuksen voimaantulovuonna. Uudistus ei siten kasvattaisi verotuksen alueellisia eroja uudistuksen voimaantulovuonna. Matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin 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 rovelvollisten kohdalla samalla tavalla, kunnallisveroprosenttien alentaminen 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 rovelvollisten 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 järjestämistä vastuu sekä pelastustoimi siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueille, 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 hyvinvointialueille 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 järjestelynä (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 järjestelynä 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 järjestämistäsiirron aiheuttamia 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 pääosin 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 arvioida, 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 lakisäätteistä (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 arvioidava 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/D).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä 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 hyvinvointialueittain. 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 hyvinvointialueille 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 valtionosuuk-

sien 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.

Kuntien talouden tasapainotilan muutosten vaihteluväli on +61 eurosta -59 euroon asukasta kohden ottaen huomioon pysyvä siirtymätasaus ja sen nettovaikutuksen neutralisoiminen koko maan tasolla. Mainitun neutralisoinnin vaikutus on kaikille kunnille tasasuuruisesti +1 euro asukasta kohden nykytilan mukaan. Tuloveroprosenttiin suhteutettuna muutos vastaisi enimmillään noin 0,50 prosenttiyksikön korotuspainetta tai laskuvaraa. Tuloveroprosenttiin kohdistuva muospaine olisi siis arvioiden mukaan varsin 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 määrääntymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella niin, että muutos olisi enintään 60 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 ratkaisusta.

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 perusoikeussuojasta huolimatta esimerkiksi nykyisiin erikoissairaanhoidon tehtäviin verrattuna huomattavasti laajemmat. 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 kun-

nalla 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 tehtäväaloja 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 elinvoimatekijöihin liittyvät investoinnit. Näihin liittyvän investointikyvyn säilyminen edellyttää, että kunnan talous on tasapainossa pitkällä tähtäimellä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista ja kunnan talouteen liittyvää itsemääräämisoikeutta arvioitaessa olisikin oleellista tarkastella, miten kunnan talouden tasapaino kokonaisuudessaan pitkällä tähtäimellä kehittyi. Tällaisen arvioinnin tekeminen yksittäisen kunnan osalta edellyttäisi kuitenkin tietoa paitsi edellä kuvatuista, kunnan itsehallinnollisen päätösvalan 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 lakisäätteisten tehtävien hoitamista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 s. 3).

Hallituksen esityksen mukainen tehtävien järjestämistä vastaavien 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 15 euroa asukasta kohden niin, että kunnan tasapainotilan muutos rajoitettaisiin kokonaisuudessaan 60 euroon asukasta kohden toistaiseksi pysyvästi (31 §).

Hallituksen esityksessä on kuvattu keinoja, joita rahoituksen ja kustannusten siirtoon kunnilta hyvinvointialueille olisi lähtökohtaisesti käytettävissä. Erityisesti niiden kuntien osalta, joissa tuloja siirtyy hyvinvointialueellelaskelmien 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 merkittävää 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 merkittävällä tavalla. Noin 60 prosenttia kunnallisverosta ja lähes 40 prosenttia yhteisöverosta olisi hallituksen esityksen mukaan siirtymässä hyvinvointialueiden 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 määräytymistekijä sekä järjestelmämuutoksen tasaus ovat muutoin välineitä rajoittaa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään väistämättä syntyvien muutosten kuntakohtaisia vaikutuksia.

Yhteenveto ja arvio

Uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 60 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 erityishuolto-
piirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi hyvinvointialueen omistukseen. Myös kuntaa sitovat sopimukset ja vastuut siirtyisivät hyvinvointialueelle. Näiden järjestelyjen osalta on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämisvastuun mukana. Omaisuuteen 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 säilyykö 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 lainsäätämisyjärjestyksessä 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 tosiasiaa mahdottomaksi tai onko velvoitteen suuruus sellainen, että

se estäisi kuntia päättämästä taloudestaan. Puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa kunnalla ei kuitenkaan ole katsottu olevan.

Jäljempänä kohdassa 12.22 on kuvattu omaisuuden perustuslainsuojaa sopimussuhteiden osalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Voimaanpanolain 25 §:n mukaisesti osana omaisuusjärjestelyjä siirtyisivät kuntaa sitovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset hyvinvointialueelle, ellei toisin sovita. Sopimusten siirtyminen olisi välttämätöntä perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamiseksi katkemattomasti uudistuksessa. Sopimukset siirtyisivät lähtökohtaisesti sellaisenaan ja niiden kohde ei muuttuisi. Hyvinvointialueelle siirtyisivät siten sen järjestämisvastuulle kuuluviin tehtäviin liittyvät sopimukset ja vastuut lähtökohtaisesti suoraan lain nojalla yleisseuraantona.

Hyvinvointialueelle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta. Kunnilta siirtyisi hyvinvointialueelle myös siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka, mikä pienentäisi kunnan velkavastuita ja toisaalta edellä mainitun omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Kuntien ei siten liikkeenluovutukseen tavanomaisesti kuuluvasta poiketen tulisi uudistuksen johdosta maksaa hyvinvointialueelle sitä summaa, joka vastaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelkaa, eivätkä kunnat jäisi hyvinvointialueelle velkaa kyseistä summaa. Siirtohetken lomapalkkavelan tarkkaa määrää ei ole tiedossa, mutta maan tasolla sen on arvioitu vastaavan kuntayhtymäosuuksien arvoa. Irtainmen omaisuuden siirrot hyvinvointialueelle tehtäisiin kunnan peruspääomaa alentamalla, joten niillä ei olisi vaikutusta kunnan tuloslaskelmaan. Vastaavasti lomapalkkavelan siirtyminen korottaisi kunnan peruspääomaa. Kyseessä on kuntien lakisäätöisten tehtävien hoitoon tarkoitettu julkinen omaisuus, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen ei voitane katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Osana esityksen vaikutusarviointia osiossa 4.2.1.5.1 on arvioitu, mikä vaikutus kunnan talouteen kyseisen omaisuuden ja velkojen siirtämisellä olisi. Kohdassa on arviotu myös kuntien irtaimen omaisuuden sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien jäsenkuntaosuuksien poistumisen vaikutusta kuntien omavaraisuusasteisiin. Siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhteen mukaan omavaraisuusaste voi joko nousta tai laskea. Jos kunnan omavaraisuusaste laskee, saattaisi myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja jouduttaisiin tarkistamaan. Tällaiset sopimusehdot eivät kuitenkaan ole kuntien sopimuksissa yleisiä. Vaikutuksia on kuvattu myös esityksen kohdassa 4.2.1.1.8.2. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä rakennusomaisuus jäisi kunnille, myös niihin liittyvät velat jäisivät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien velkoja lukuun ottamatta edelleen kunnille. Tämä tarkoittaisi, että tunnuslukujen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaisi. Tämän ei kuitenkaan arvioida heikentävän kuntien talouden tasapainoa tai lainanhoitokykyä. Tämä johtuu siitä, että kunnilta siirtyvät hyvinvointialueelle tulojen lisäksi siirtyvien tehtävien menot. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei siirrolla olisi myöskään kun-

tien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta. Omaisuuden ja velkojen siirron toteuttamisella ei olisi vaikutusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin, joista säädetään kuntalain 118 §:ssä. Erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviin tunnuslukuihin ei kuulu tunnusluku suhteellinen velkaantuneisuus. Tunnusluku on kuntalain 118 §:ssä korvattu tunnusluvulla konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, joka kuvaa kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita.

Omaisuusjärjestelyjä koskevassa vaikutusarviointiosiossa on käsitelty myös kuntien konsernivastuiden muuttumista sekä hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä. Esityksen mukaan kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun hyvinvointialueille 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 hyvinvointialueille. Viimekädessä tämä vastuu voi kyseisten kuntien osalta tarkoittaa velkamäärien 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. Kuntayhtymän alijäämä myös heijastuu sen jäsenkuntien talouteen jo toiminnan aikana, joten vaikutus kunnan tulokseen ei synny, kun sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirtyvät osaksi hyvinvointialueita. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon (113/2015) mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään tilikaudella kertyneestä alijäämästä, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiaassa 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 järjestämismäärä 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 määrittää, mikä osa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä tiloista jää tyhjäksi nimenomaan esitetyn uudistuksen seurauksena eli lainsäätäjän päätöksenteosta johtuen ja mikä osa seuraa 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 osiossa 4.2.1.5.5 on kuvattu sitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä.

Nyt ehdotettavat omaisuusjärjestelyt vastaavat perusratkaisultaan (niin kutsuttu suppea jakautumismalli) viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyneitä omaisuusjärjestelyjä siltä osin, kun kyse on kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä hyvinvointialueille. Uudistuksen toteuttamiseksi ja palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, että hyvinvointialueille siirtyy sen järjestämismäärästä liittyvä omaisuus. 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 katsoi, että myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. 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 kompensatiosääntely, 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. Valiokunta katsoi, että kompensatiosääntelyä voi edellyttää myös jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakkoimatonkin peruste, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensatiosääntelyn sisällyttäminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämismääräyksessä. Perustuslakivaliokunta hyväksyi siten omaisuusjärjestelyjen perusratkaisun, mutta edellyttämällä kompensatiosääntelyä kiinnitti huomioita kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumiseen.

Edellä mainituista perustuslakivaliokunnan kannanotosta johtuen voimaanpanolain 43 ja 44 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista myönnettävästä korvauksesta. Kunnille ei edellä kuvatuksi maksettaisi korvausta itse perusratkaisuun sisältyvistä kuntayhtymäosuusosuuksien ja irtaimen omaisuuden siirrosta eivätkä kunnat joutuisi maksa-

maan lomapalkkavelkaa hyvinvointialueille. Esityksen kohdassa 5.1.5.1 on kuvattu omaisuusjärjestelyjen vaihtoehdot ja vaikutukset hyvinvointialueita perustettaessa. Jos olisi valittu niin kutsuttu lunastusmalli, hyvinvointialue lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Tällöin kuitenkin vastaavasti kuntien tulisi maksaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka hyvinvointialueille. Tällaisessa mallissa siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhde vaikuttaisi siihen, saisiko kunta lunastuksesta korvausta vai joutuisiko se maksamaan korvausta. Suhde vaihtelisi kunnittain. Tätä vaihtehtoa ei ole esityksen edellä mainituksessa jaksossa tarkemmin kuvatuksi katsottu mahdolliseksi toteuttaa myöskään johtuen haasteista, jotka liittyvät hyvinvointialueen lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuteen tulevaisuuden elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä hyvinvointialueen lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen sekä mahdollisesti käyttämättömäksi jäävään omaisuuteen liittyvän riskin jakautumisesta kunnan ja hyvinvointialueen välillä.

Edellä mainituissa korvaussäännöksissä 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 0,5 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 osoittaisi sen summan, jonka ylittävät välittömät kustannukset korvattaisiin kunnalle. Kustannukset syntyisivät kunnille jäävästä omaisuudesta, erityisesti toimitiloista, mutta kustannusten korvaaminen ei säännöksessä rajoittuisi kyseiseen omaisuuslajiin. 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 aiheutuva taloudellista painetta. Selvityksen perusteella voidaan siis arvioida, että kompensatiosääntelyn tulee perustua kyseiseen veroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Se on selkeä, todennettavissa oleva ja vakiintunut mittari kunnille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten suuruuden kuvaamisessa. Ehdotettu 0,5 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 kompensatiosääntelyyn liittyvä, kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista osoittava indikaattori (PeVL 65/2018 vp, s. 23). 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 perustusvaliokunnan 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 hyvinvointialueille siirtyvät Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset säilyisivät ennallaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastaavan siirron yhteydessä, eikä Kuntarahoitus Oyj:lle syntyisi velvollisuutta irtisanoa lainoja ja sitoumuksia.

Koska Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaavat Kuntien takauskeskuksen kautta 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 osana hallituksen esityksen vaikutusarviointia osiossa 4.2.1.6.8 on kuvattu, esityksen seurauksena kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenee. Lisäksi on huomattava, että mikäli esityksen mukaista säännöstä Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ei lisättäisi, Kuntarahoitus Oyj joutuisi irtisanomaan hyvinvointialueiden 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.

Hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana on tarkoitus selvittää myöhemmin kuluvalle hallituskaudella. Asiaa koskevat mahdolliset lakimuutokset olisi mahdollista valmistella niin, että ne tulisivat voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämä rahoitus johtaisi siihen, että Kuntien takauskeskuksen jäsenenä olevat kunnat olisivat viimesijaisessa vastuussa myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta. Tällainen vastuu voisi olla ongelmallinen kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Siksi asia edellyttää jatkovalmistelua sekä kuntien ja muiden asianosaisten tahojen kuulemista. Lisäksi asiassa on otettava huomioon, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden rahoittamiseen voisi vaikuttaa takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n väliseen järjestelyyn, jonka komissio on aikanaan hyväksynyt. Tähän järjestelyyn tehtävät muutokset tulisi saattaa komission käsiteltäväksi EU-oikeuden valtioneuvoston näkökulmasta.

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 Kotirauhan suoja ja henkilötietojen suoja

Järjestämislakiehdotuksen 46 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen tarkastus voi kohdistua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, mikä tarkoittaa puuttumista perustuslain 10 §:ssä säädettyyn kotirauhansuojaan. Tarkastuksilla olisi mahdollista käyttää apuna myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Säännöksen perustuslainmukaisuutta kotirauhaa koskevan perusoikeuden osalta on arvioitava ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (esimerkiksi PeVL 30/2014 vp, PeVL 40/2002 vp). Myös ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen tarkastuksissa on arvioitava. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännöksiin kirjattavaksi myös, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksenkohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Perustuslailla turvattun kotirauhan suojaan puuttuminen on täytettävä myös vaatimus perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta. Viranomaisen on lisäksi tarkastustoiminnassaan noudatettava hallintolain säännöksiä muun muassa tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä.

Järjestämislakiehdotuksen 46 §:n 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu, saman säännöksen 3 momentin mukaan kuitenkin lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Viranomaisen tarkastusoikeus on säännöksessä tarkoitettussa henkilön kotirauhan suojaan puuttuvassa tilanteessa sidottu välttämättömyyttä osoittaviin edellytyksiin Lakiehdotuksen 46 §:n 2 momentista ilmenee myös, missä tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sal-

littu. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kotihoidossa, perhehoidossa tai asumispalveluyksiköissä on usein välttämätöntä tarkastaa yhteisten tilojen lisäksi myös asiakkaiden omat asunnot tai huoneet, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteutetaan myös asiakkaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jolloin voi olla välttämätöntä kokonaiskuvan aikaansaamiseksi tarkastaa myös asiakkaan asunto tai huone asiakkaan perusoikeuksien ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Tarkastus voidaan tehdä asiakkaan asunnossa sen kontrolloimiseksi, että asiakas saa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin vaatimukset täyttävää hoitoa ja huolenpitoa. Tarkastukset ovat erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kotihoidossa, perhehoidossa ja asumisyksiköissä lähtökohtaisesti välttämättömiä, jotta asiakkaiden perusoikeudet ja asianmukaiset palvelut tulevat turvatuiksi. Kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät kuitenkin oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutusta voida antaa yksityiselle henkilölle asiantuntijana muutoin kuin, että se on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellista tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävän antaminen yksityiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Järjestämislakiehdotuksen 49 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä eri viranomaisilta ja muilta säädetyiltä tahoilta valvontatehtäviensä suorittamista varten välttämättömät sosiaali- ja terveystietojen järjestämistä, tuottamista tai toteuttamista sekä asiakasta koskevat tiedot. Järjestämislain 58 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueiden toiminnassa syntyneiden sekä niille kuntien ja kuntayhtymien hallinnasta siirtyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta, asiakas- ja potilasrekistereissä olevien tietojen luovuttamisesta sosiaali- ja terveystietojen hyvinvointialueelle tuottavalle yksityiselle palveluntuottajalle sekä mainittujen yksityisten palveluntuottajien velvollisuudesta tallentaa hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereihin asiakas- ja potilastietoja.

Ehdotetut järjestämislain 49 § ja 58 § ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun 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 välttämättö-

miä 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 täytäntöönpanosäätelyn 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 arviossa 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 suoja 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 arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja 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 liittyy 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 tarkoitetut 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 viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä 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 säätämisjärjestyksen 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 tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytyä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus 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 lausunnot).

Arviointia

Järjestämislakiehdotuksessa on pyritty huomioimaan tietosuojasetuksen sallima kansallinen liikkumavara. Ehdotukseen on sisällytetty vain sellaiset tietosuojasetusta ja tietosuojalakia täydentävät erityissäännökset, joiden arvioidaan olevan välttämättömiä. Toisaalta lakiehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittävyttä siltä osin. Arkaluonteisten tietojen osalta rekisteröidyn henkilötietojen suojan on arvioitu

edellyttävän yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaisen rekisterinpitotehtävän ja henkilötietojen 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 perusteissa.

Järjestämislakiehdotuksen 49 § ja 58 § koskevat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen sekä muutoin arkaluonteisiksi katsottavien henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi mainittujen pykälien mukainen henkilötietojen käsittely tarkoittaisi laajoja tietokantoja, joihin voidaan myös arvioida liittyvän erityisiä riskejä rekisteröityjen henkilötietojen suojan kannalta. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteissa on selostettu näiden henkilötietojen käsittelyyn sovellettavia erityisiä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Näiden henkilötietojen käsittely sekä henkilötietojen luovuttamiskynnys rajattaisiin lisäksi siihen, mikä on välttämätöntä. Ehdotettujen säännösten arvioidaan yhdessä tietosuojalain suojatoimia koskevien säännösten kanssa täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

12.17 Uudenmaan erillisratkaisu

Uudenmaan erillisratkaisua on arvioitava kansanvaltaisuuden (PL 2 §), yhdenvertaisuuden (6 §), asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien (14 §), kielellisten oikeuksien (17 §), riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen (19 §), julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeudet (22 §), kunnallisen itsehallinnon ja itsehallinnon kuntaa suuremmalla alueella (121 §) sekä hallinnollista jaotusta (122 §) koskevien perustuslain säännösten perusteella.

Yleistä erillisratkaisun perusteista

Uudenmaan erillisratkaisu poikkeaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen osalta hallinnolliselta malliltaan muussa maassa toteutetusta mallista. Mallissa järjestämismvastuun integraatio ei toteudu samanlaisen yhden hallinnon toimesta kuin muualla maassa, ja erilainen hallintomalli asettaa Uudenmaan asukkaat erilaiseen asemaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Uudenmaan erillisratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu olisi ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla kuitenkin siten, että erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyvien tehtävien osalta tehtäviä on säädetty lailla HUS-yhtymälle. Lisäksi hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUSille lailla säädettyä HUS-järjestämissopimuksen perusteella.

Uudenmaalla toiminnalliset lähtökohdat poikkeavat muusta maasta. Uudenmaan jaon useampaan järjestämismvastuussa olevaan tahoon mahdollistaa lähtökohtaisesti alueen muusta maasta suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja. Muualla maassa ei voida muodostaa nykyistä maakuntaa pienempiä järjestäjien kokonaisuuksia ilman, että hyvinvointialueista syntyisi kantokyvyltään liian heikkoja alueita. Kaikilla muilla hyvinvointialueilla tarvitaan keskuskuntaa hyvinvointialueiden kantokyvyn turvaamiseksi.

Valmistelussa on katsottu, että Uudenmaalla toiminta olisi voitu järjestää myös samalla tavoin kuin muualla maassa perustamalla yksi hyvinvointialue. Sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on kuitenkin keskeistä uusien organisaatioiden kyky järjestää toimintaa uudella tavalla. Palvelujen, niiden saatavuuden ja laadun osalta ratkaisevaa on myös, että uuden organisaation toimintakulttuuria onnistutaan kehittämään mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Tällaisen muutoksen hallintaan on katsottu liittyvän Uudellamaalla muusta maasta suurempia riskejä alueen ja sen toimijoiden suuren koon vuoksi. Nämä seikat vaikeuttavat muutoksen hallittua toimeenpanoa alueella ja merkitsevät suurempia riskejä kuin muilla alueilla. Tämän perusteella on katsottu, että erillisratkaisu mahdollistaisi muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli. Uudenmaan erillisratkaisussa keskeisenä on ollut turvata myös HUS Helsingin yliopistollisen sairaalan toiminta. HUSin toiminta siten, että se muodostaa erikoissairaanhoidon riittävän määrällisen ja sisällöllisen kokonaisuuden. HUSilla on sekä Uudellamaalla ja yhteistoiminta-alueella alueellisesti että valtakunnallisen keskitettyjä erikoissairaanhoidon tehtäviä, joiden hoito tulee uudistuksessa turvata.

Aluejaotus

Esityksessä ei esitetä Uudenmaan osalta muutoksia voimassa olevaan maakuntajakoon. Maakuntajako säilyy edelleen muiden alueen viranomaisten toimialuejaotuksen pohjana. Maakunnan jakaminen useisiin järjestämisvastuullisiin on yhteensopiva muiden viranomaisten, esimerkiksi valvontaviranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimialueen kanssa.

Uudellamaalla perustettava hyvinvointialueet perustuvat alueen kuntien esittämään aluejakoon, joka perustuu olemassa oleviin toimiviin yhteistoimintarakenteisiin. Aluejaossa on otettu huomioon myös kielellisten oikeuksien toteutuminen. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ruotsinkielisten osuus jää vähäiseksi mutta toisaalta tilanne ei juurikaan muutu nykyisestä, jossa ruotsinkielisten osuus on ollut Vantaan kaupungissa pieni. Muutos vahvistaa toisaalta Keravan alueella asuvien ruotsinkielisten oikeuksia.

Aluejaotuksen osalta keskeistä on, miten jaotus turvaa asukkaiden perusoikeudet, jota on kuvattu jäljempänä.

Kansanvaltaisuus ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Uudenmaan hyvinvointialueiden ylintä toimivaltaa käyttäisi vaaleilla valittu valtuusto. Uudenmaan erillisratkaisun perusteella Helsingin kaupunginvaltuusto vastaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen demokraattisesta ohjauksesta. Helsingin kaupungissa ei toimitettaisi erillisiä aluevaaleja. HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin jäisi alueen hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin päätettäväksi perussopimuksella Hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa säädettäisiin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, joita sovellettaisiin niin Uudenmaan hyvinvointialueella kuin HUS-yhtymässä.

Uudenmaan erillisratkaisu sekä vahvistaisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia nykyiseen verrattuna että asettaa alueen asukkaat erilaiseen asemaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta osassa erikoissairaanhoidon suhteessa muualla maassa ehdotettuun hallintomalliin.

Uudenmaan erillisratkaisun mukainen alueen jakaminen useampaan järjestäjään parantaisi 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. Alueen jako useampaan järjestämisvastuulliseen vahvistaa pienempien alueiden asukkaiden mahdollisuuksia saada ehdokkaitaan valtuustoon. Yhden hyvinvointialueen mallilla asukkaat voisivat vaaleilla vaikuttaa suoraan koko tehtäväkenttään mutta toisaalta muiden kuin pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin asukkaiden vaikutusmahdollisuudet olisivat heikompia. Alueen eri yhteistoimintasopimusten purkautuminen uudistuksen johdosta vahvistaisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Uudenmaan erillisratkaisussa ei ole voitu jakaa HUSin nykyistä toimintaa alueen järjestämisvastuullisille, koska jakaminen ei turvaisi koko maan tai Uudenmaan terveydenhuollon kannalta tärkeiden erikoissairaanhoidon tehtävien hoitoa. Uudenmaan hyvinvointialueilla olisi kuitenkin ensisijainen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja suurempi väestöpohja mahdollistaa sen, että osa nykyisestä erikoissairaanhoidon vastuusta siirtyy myös käytännössä HUSilta hyvinvointialueille, eli asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ala kuitenkin kasvaisi nykyiseen verrattuna. Osa erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja HUS-yhtymän hallinto perustuisi välilliseen demokratiaan. Päätösvaltaa HUS-yhtymässä käyttäisivät sen jäsenet eli Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. HUS-yhtymien jäsenmäärä mahdollistaisi sen, että HUS-yhtymä voisi toimia tiukemmassa ohjauksessa kuin, mikä on mahdollista nykyisen sairaanhoitopiirin osalta jäsenkuntien lukumäärän vuoksi. Jos HUSin ylimmän toimielimen perustaksi valittaisiin yhtymäkokousmalli, mahdollistasi kuntien yhteistoiminnasta saatujen kokemusten perusteella tämä vielä tiukemman ohjauksen HUSin toimintaan. Toisaalta yhtymäkokousmalli ei turvaisi välttämättä kaikille alueella edustetuille ryhmille edustusta yhtymäkokoukseen.

Uudenmaan erillisratkaisussa on siten e perustuslain 2 §:n, 6 §:n tai 14 §:ssä säädettyjen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta erilaisia vaikutuksia. Hyvinvointialueesta annetun lain 5 luvussa säädettävät hyvinvointialueen osallistumisoikeutta koskevat säännökset turvaavat asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet nykyisen kuntalain tapaan. Vaikuttamismahdollisuudet yhtäältä paranevat alueen jaolla useampaan toimijaan, laajenevan järjestämisvastuun perusteella mutta toisaalta ovat kapeampia kuin muualla maassa HUSin järjestämisvastuun osalta, koska HUSin hallinto perustuu välilliseen demokratiaan.

Sosiaaliset perusoikeudet ja yhdenvertaisuus

Uudenmaan erillisratkaisua on tarkasteltava perustuslain näkökulmasta asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden toteutumisen osalta. Keskeistä on tarkastella,

turvaako esitys palveluiden toteutumisen yhdenvertaisella tavalla erilaisesta hallintomallista riippumatta. Lisäksi on tarkasteltava HUSin tehtäviä erikoissairaanhoidon järjestämisen osalta Uudellamaalla ja siltä osin, kuin sillä on merkittävä asema terveydenhuollossa sille keskitetyissä tehtävissä. Koska muualla maassa keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden toteutumisessa ovat integroidut palveluketjut ja –kokonaisuudet, on jäljempänä tarkastelu myös integraation toteutumista alueella.

Uudenmaan erilliskokous tarkoittaisi, että uudistus toteutuisi sisällöllisesti samansuuntaisesti kuin muualla maassa, koska myös Uudellamaalla järjestämisvastuu siirtyisi Helsinkiä lukuun ottamatta hallinnollisesti kuntaa suuremmille hyvinvointialueet. Suuremmat järjestämisvastuussa olevat alueet on keskeinen keino nykytilaan verrattuna turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin sekä hillitää kustannusten kasvua. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on mahdollisuus huomioida alueellisia ja paikallisia olosuhteita paremmin kuin yhden hyvinvointialueen mallissa. Uusimaa-lain 9 §:n 2 momentin mukaan HUSin olisi järjestettävä lailla tai HUS- järjestämissopimuksessa sille siirretyt tehtävät yhdenvertaisesti koko alueella.

Erilliskokouksessa myös Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen vastuu, joka korostaisi uudistuksen tavoitetta ja vastuuta perustason palveluiden vahvistamisesta. Ensisijaisella järjestämisvastuulla korostetaan sitä, että ne vastaavat HUSin toiminnan rahoittamisesta, ohjaamisesta sekä asukkaiden palveluketjujen ja –kokonaisuuksien yhteen soittamisesta.

Erilliskokouksen osalta on integraation toteutumisen tarkastelussa huomioitava, että integraatio on keino parantaa laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palvelujen saatavuutta sekä asiakaslähtöisyyttä, mutta perustuslain näkökulmasta se ei ole itseisarvo. Olennaista on se, kuinka palvelujen saatavuus on turvattu yhdenvertaisella tavalla. Esityksessä on keskeistä palveluiden integraation tarkastelussa, että sekä laki turvaa asukkaiden näkökulmasta integraation toteutumista että alueiden koko ja henkilöstöresurssit mahdollistavat käytännössä toimivat palveluketjut ja –kokonaisuudet myös erikoissairaanhoidon palveluiden osalta.

Uudenmaan sote-järjestäjien väestömäärä vaihtelisi vajaasta 100 000 asukkaasta 640 000 asukkaaseen. Helsinki olisi maan suurin sote-järjestäjäalue, Länsi-Uusimaa neljänneksi suurin, Vantaan ja Keravan yhteistoiminta-alue seitsemänneksi suurin, Keski-Uusimaa olisi valtakunnallisesti vertailtuna keskikokoinen alue ja Itä-Uusimaa kolmanneksi pienin alue. Aiemmissa sotevalmisteluissa (Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti, STM 2012:30) on järjestämisvastuun riittävänä väestöpohjana pidetty laajennetulla perustasolla 50 000 – 100 000 asukasta ja erikoistasolla vähintään 200 000 asukasta. Laajennetulla perustasolla tarkoitettiin selvityksessä palveluita, joihin voidaan integroida myös laajasti erikoissairaanhoidon palveluja. Vaikka selvityksessä todettiin, että väestöpohja ei voi olla ainoa kriteeri aluejaoille ja Uudenmaan alueella aluejakoon liittyi erikseen selvitettäviä asioita, voidaan kuitenkin väestöpohjaa pitää yhtenä kri-

teerinä osoittamaan alueiden kantokykyä järjestää palveluita myös Uudellamaalla. Väestöpohjan perustella palveluiden järjestäminen laajennetulla perustasolla olisi mahdollista kaikilla alueilla ja erikoistasollakin neljällä alueella. Ennusteen mukaan alueen väestö kasvaa vielä voimakkaasti Helsingissä, Vantaan ja Keravan alueella sekä Länsi-Uudellamaalla. Laajennetun perustason ja perustason järjestäjänä ne olisivat siten kaikki vahvoja järjestäjiä. Tältä osin Uudenmaan asukkaiden oikeudet saada peruspalveluja ja laajennettuja peruspalveluja olisi turvattu yhdenmukaisella tavalla muuhun maahan nähdessä ja uudistuksella voitaisiin pitkälti toteuttaa uudistuksen tavoitteita vahvistaa peruspalveluja myös integroimalla erikoissairaanhoidon palveluja annettavaksi perustason palvelujen yhteydessä.

Integraation toteutumista on Uusimaa-lailla pyritty vahvistamaan säätämällä HUS-järjestämissopimuksessa palveluiden integraatiovelvoitteesta. Uusimaa-lain 9 §:n 2 momentin mukaan sopimuksen yhtenä yleisenä edellytyksenä olisi, että sopimuksen tulisi edistää palveluketjujen ja -kokonaisuusien toimivuutta. Yhteistyössä palveluketjuista ja palvelukokonaisuuksista sopiminen pienentää osaoptimoinnin riskiä samoin kuin kansallinen ohjaus. Lisäksi 3 momentissa edellytettäisiin, että sopimuksessa on sovittava yhteisistä toimenpiteistä palveluiden yhteensovittamiseksi kokonaisuuksiksi sekä palveluketjujen ja kokonaisuusien määrittelemiseksi. Lisäksi HUS-yhtymässä tulisi lain 7 §:n perusteella olla perusterveydenhuollon yksikkö, jonka tehtävänä olisi tukea HUS-järjestämissopimuksessa sovitulla tavalla perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palveluiden integrointia. HUS-järjestämissopimuksella voidaan siten varmistaa palveluiden yhteensovittamista sekä palveluiden yhdenvertaista toteutumista kaikilla Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä.

HUS-järjestämissopimuksen sääntelyssä on otettu huomioon, että se mahdollistaa erikoissairaanhoidon tehtävien vastuu hallitun ja asteittaisen siirron Uudenmaan hyvinvointialueilta ja Helsingin kaupungilta kunkin alueen tarpeet huomioiden. Täten se on joustava mekanismi, jolla voidaan ottaa huomioon lääketieteen ja terveydenhuollon eri hoitomuotojen kehitys.

Integraation toteutumista tukisi myös alueella jo tehty integraatiotyö. Uudenmaan alueella on jo nyt määritelty lukuisia palveluketjuja. Erityisesti tällaista kehitystoimintaa on tehty esimerkiksi Keski-Uudenmaan sote-alueella. Sama kehitys on käynnissä muillakin alueilla. Helsinki on lisäksi koko ajan vastannut muita alueita enemmän erikoissairaanhoidon tehtävistä, jolloin se on voinut integroida erikoissairaanhoidon palveluja laajemmin annettavaksi osana perustason palveluja. Tämä nykytilassa vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö vahvistuu lakisääteisen HUS-järjestämissopimuksen myötä.

HUS-järjestämissopimuksen perusteella määritellyt palveluketjut ja -kokonaisuudet loisivat perustan asiakkaiden palveluiden integroimiselle. Asiakkaiden palveluiden integroimiseksi on välttämätöntä turvata asiakas- ja potilastietojen liikkuvuus ja mahdollisuus yhdistellä HUSin ja hyvinvointialueiden tietoja hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungissa. Uudenmaan erillISRatkaisun asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitoa koskevasta ehdotuksesta huolimatta järjestämismvastuun Uusimaa-laissa säädettävä hyvinvointialueiden ja Helsingin järjestämismvastuun ensisijaisuus tarkoittaisi sitä, että Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi

oikeus salassapitovelvoitteiden estämättä sekä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan nojalla käsitellä ja yhdistellä tunnisteellisesti potilastietoja, jotka olisivat syntyneet kun-kin omassa toiminnassa tai olisivat sen omiin rekistereihin tallennettuja sekä potilastietoja ja joita HUS-yhtymä tuottaisi rahoitusvastuun perusteella sen lukuun. Käsittelyltä edellytettäisiin tietojen käsittelyn välttämättömyyttä niiden tuottamista, seuranta, arviointia, suunnittelua, kehittämistä, johtamista ja valvontaa varten.

HUS-järjestämissopimus ei voi koskea lain perusteella HUSin lakisääteisiä tehtäviä. Tältä osin voi syntyä tulkintaeroja lähinnä siitä, mitä ovat Uusimaa-lain 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettut erikoissairaanhoidon tehtävät, joilla turvataan erikoissairaanhoidon riittävä määrällinen ja sisällöllinen kokonaisuus, jotta voidaan varmistaa potilasturvallisuus, palvelujen laatu ja toiminnan kustannusvaikuttavuus. Tällaisen tilanteen syntyminen voitaisiin kuitenkin estää omistajaohjauksella ja jäljempänä kuvatulla valtioneuvoston päätöksellä.

Uudenmaan hyvinvointialueet omistavat HUSin ja valitsevat sen ylimmän toimielimen ja vastaavat sen rahoituksesta. Kun omistajia on vähemmän, HUSin omistajaohjausta voidaan nyky-malliin verrattuna vahvistaa. Painopisteen siirtoa peruspalveluihin voidaan siten toteuttaa pa-remmin kuin nykyisessä kuntayhtymämallissa. Tiukemmalla omistajaohjauksella voidaan vai-kuttaa myös HUSin kustannusten hallintaan. Tämä on keskeistä, jotta painopistettä voidaan siir-tää peruspalvelujen rahoittamiseen. Vaikka erilainen hallinnollinen malli tältä osin sisältää ris-kin, on alueilla toisaalta paremmat edellytyksiä puuttua kustannuskehitykseen, koska niitä on vähemmän ja niiden kyky järjestää palveluja on nykyistä suurempi.

HUS ja erikoissairaanhoidon palvelut

Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin tulee kuulua HUS-yhtymään erikois-sairaanhoidon tehtävien hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on kuntien yhteistoimintaa kos-kevassa lausuntokäytännössään edellyttänyt, että yhteistoimintavelvoite voi koskea tehtäviä, jotka ovat ylikunnallisia ja joissa yhteistoiminta on tarkoituksenmukaista tehtävän hallinnon järjestämisen näkökulmasta (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2—3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3—4 ja PeVL 37/2006 vp).

HUS-sairaanhoidopiirillä on sekä alueellisesti että valtakunnallisesti keskitetty tehtäviä, joita ei voida jakaa alueen viidelle toimijalle vaarantamatta tehtävän hoitamista. Sille säädettävien teh-tävien hoito ei olisi mahdollista yksittäisen alueen hyvinvointialueen toimesta siten, että se tur-vaisi säädettyjen tehtävien hoidon vaarantamatta palvelujen laatuatai mahdollistaisi tehtävän hoidon kustannustehokkaasti. Täten sille säädetyt tehtävät ovat ”ylimaakunnallisia” tehtäviä.

HUSyhtymälle säädetyt lakisääteiset tehtävät turvaavat erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Säännöksissä on otettu huomioon sekä keskitetyt tehtävät, erityysoaamista edellyttävät tehtävät että erikoissairaanhoidon palvelujen hoidon edellyttämät määrälliset ja sisällölliset vaatimukset. Lisäksi lakisääteisissä tehtävissä on otettu huomioon

HUSin toiminta yliopistollisena sairaalana ja siihen liittyvä opetuksen ja tutkimuksen turvaaminen. Säännökset turvaavat perustuslain erikoissairaanhoidon osalta perusoikeuksien toteutumisen alueella.

HUSille nimeomaisesti lailla säädetty tehtävät sekä mahdollisuus siirtää tehtäviä HUS-järjestämissopimuksella tarkoittaisi, että järjestämisvastuu olisi erikoissairaanhoidon palveluista tarkkarajaisempi ja selvempi kuin nykyisin. Nykyisin kunnan on kuuluttava erikoissairaanhoidon järjestämiseksi sairaanhoitopiiriin ja järjestämisvastuutehtävästä on sovittu yleisluonteisesti perussopimuksessa. Kunnat ovat voineet järjestää myös erikoissairaanhoidon palveluja ja siten vastuu erikoissairaanhoidosta on voinut olla käytännössä molemmilla keskitettyjä palveluja luuennottamatta, joissa vastuu olisi lainsäädännön perusteella sairaanhoitopiirillä. Ehdotettu sääntely tarkentaisi sitä, miten järjestämisvastuu jakautuisi alueen toimijoiden kesken.

HUS-järjestämissopimus olisi uudenlainen erikoissairaanhoidon järjestämisvastuuta selkeyttävä sopimus. Se on rinnastettavissa terveydenhuoltolain 34 §:ssä säädettyyn velvoitteeseen laatia järjestämssuunnitelma ja 43 §:n velvoitteeseen laatia erikoissairaanhoidon järjestämissopimus. Lisäksi sääntely on rinnastettavissa sekä aiemmissa ja tässä sote-uudistuksissa ehdotettuun yhteistoiminta-alueiden yhteistyösopimukseen (sote-järjestämislaki 36 §). Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmissa uudistuksissa katsonut sopimukseen perustuvaa järjestämisvastuun siirtoa koskevien säännöksiä olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan (PeVL 63/2016), että muiden kuin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen veloitettujen keskussairaaloitten yhteispäivystyksen laajuutta ei määritely säädösten tasolla, vaan terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin perusteella päivystyksen laajuudesta ehdotettiin sovittavaksi erityisvastuualueen järjestämissopimuksessa. Perustuslakivaliokunta ei katsonut tämän olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Uusimaa-lain 9 §:n 2 momentin mukaan HUSin olisi järjestettävä lailla tai HUS-järjestämissopimuksessa sille siirretyt tehtävät yhdenvertaisesti koko alueella. Koska Uudenmaan hyvinvointialueiden kantokyky on erilainen, on ollut välttämätöntä säätää, että hyvinvointialueet voivat sopia HUS-järjestämissopimuksessa eri tavoin, mitä tehtäviä ne siirtävät HUS-yhtymälle. Tämä turvaa erikoissairaanhoidon osaamisen ja kustannustehokkaan järjestämisen erikoissairaanhoidon palvelujen osalta myös niissä tapauksissa, joissa hyvinvointialueella on vaikeuksia turvata jonkun erikoisalalan riittävä osaaminen.

Erilainen tehtävävastuu voi kuitenkin vaikeuttaa HUSin ja alueiden mahdollisuuksia toteuttaa palveluja integroituina palveluina. Erilaiset tarpeet käyttää HUSin palveluja voisivat merkitä myös sitä, että palvelujen kustannustehokkaaseen järjestämiseen ei muodostuisi riittävää väestöpohjaa tai sillä olisi vaikeuksia turvata riittävää osaamista palvelujen järjestämiseksi.

Jotta mahdolliset ongelmatilanteet voitaisiin aina ratkaista, Uusimaa-laissa säädettäisiin, että valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää sopimuksesta, jos sopimuksen osapuolet eivät pääse sopimukseen tai sopimuksessa ei ole sovittu laissa edellytetyistä asioista siten, että se turvaisi osapuolten lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaukuttavuuden. Täten palvelujen saatavuus ei jäisi pelkästään osapuolten sopimisen varaan, vaan

valtioneuvosto voisi viime kädessä puuttua sopimukseen, joka ei turvaa perusoikeuksien toteutumista. Tältä osin ehdotuksissa on otettu huomioon julkisen vallan velvoite huolehtia palvelujen saatavuudesta kaikissa tapauksissa.

Helsingin asema ja järjestämisvastuu

Ehdotetun Uusimaa-lain mukaan Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimen järjestämislain mukaan pelastustoimesta. Sote-järjestämislain mukaan lakia sovellettaisiin Helsingin kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sille maksettaisiin hyvinvointialueen rahoituslain perusteella rahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta samoin perustein kuin muillekin hyvinvointialueille. Uusimaa-laissa säädettäisiin, että Helsingin kaupungin olisi eriytettävä tehtävien talous kaupungin muusta toiminnasta. Lisäksi säädettäisiin, että kaupunki ei voisi käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen saamaansa rahoitusta muiden tehtävien hoitoon. Toisaalta siltä ei kiellettäisi rahoittamasta toimintaa verorahoituksellaan.

Helsingin kaupungin ja sen asukkaiden asemaa on tarkasteltava perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 121 §:n 4 momentin (itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella), 121 §:n 1-3 momenttien (kunnallinen itsehallinto), 121 §:n 4 momentin (itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella) sekä perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) ja 19 §:n 3 momentin (sosiaaliset perusoikeudet) perusteella.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös kuntia suuremmista itsehallintoalueista ei sanamuotonsa perusteella nimenomaisesti edellytä, että koko maa olisi jaettava hyvinvointialueisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin hallintomallienkin osalta edellytetty, että perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteella asukkaita ei voi asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45 ja PeVL 67/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että kuntien tehtävät voivat eriytyä. Kuntia koskevassa lainsäädännössä oli vuoden 1976 kunnallislain voimaantuloon asti kaupungeilla ja muiden kuntien tehtävissä ja hallinnon järjestämisessä eroja. Perustuslakivaliokunta on myös myöhemminkin hyväksynyt muun muassa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa ja Kainuun hallintokokeilun yhteydessä, että kuntien tehtävien eriytymisen mahdolliseksi (PeVL 11/1984 vp ja PeVL 65/2002) eikä ole pitänyt erityymistä lähtökohtaisesti ristiriitaiseksi perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen ja erillisratkaisuun on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ei ole katsottu edellyttävän kaikkien asukkaiden kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, jolleivät olosuhteet ole samanlaisia.

Helsingin kaupunki on kooltaan suurempi kuin mikään muu hyvinvointialue. Se järjestää jo tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laajemmin kuin muut kunnat. Sen asukkaat ovat jo tällä hetkellä tosiasiallisesti erilaisessa asemassa kuin Uudenmaan muiden kuntien asukkaat

ja koko maan asukkaat, koska asukkaat voivat saada palveluja laajemmin oman kuntansa järjestäminä. Helsingin kaupungilla on siten jo nyt enemmän osaamista, resursseja ja kantokykyä turvata alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Jo nyt laajemman tosiasiallisen järjestämisvastuunsa perusteella erikoissairaanhoidon palveluja voidaan integroida laajasti annettavaksi integroituina palveluina. Uusimaa-lain 9 §:n HUS-järjestämissopimuksessa on määriteltävä palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittely ja toimenpiteet niiden toteuttamiseksi. Helsingin kaupungin asema ei samanlainen kuin muiden hyvinvointialueiden keskuskuntien, joiden osalta ei voida tehdä erillisratkaisua vaarantamatta koko alueen palveluiden järjestämistä koskevaa riittävää osaamista ja kustannustehokasta järjestämistä. Helsingin kaupungin osalta olosuhteet poikkeavat siten olennaisesti muiden kuntien tilanteesta ja kaupungilla on riittävät edellytykset vastata perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Helsingin kaupungin, kuten muidenkin Uudenmaan hyvinvointialueiden, asukkaiden vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu HUSin järjestämisvastuun osalta samalla tavalla kuin muualla maassa. Toisaalta Helsingin kaupungilla on keskeisten palveluiden järjestämisvastuu ja ensisijainen vastuunsa perusteella velvollisuus huolehtia myös asiakkaiden palveluketjujen toteuttamisesta myös HUSin osalta. Toisaalta erillisratkaisussa HUSin toiminnan jakamattomuus turvaa nykyisten HUSille keskitettyjen palveluiden hoitamisen, jotka ovat koko maan palvelujärjestelmän toimivuuden näkökulmasta erittäin tärkeitä vaikka Uudenmaan alue jaetaan useaan järjestämisvastuulliseen alueeseen.

Helsingin kaupungin rahoitus määräytyy samanlaisten perusteiden mukaisesti kuin muiden hyvinvointialueiden. Tehtäväsiirron aiheuttamien muutoksien perusteella kunnan valtionosuuksiin tehtävät muutokset turvaavat rahoitusperiaatteen toteuttamisen Helsingin muiden tehtävien osalta. Helsingin talouden eriyttämisvaatimus liittyy tarpeeseen saada sen talous vertailukelpoiseksi hyvinvointialueiden kanssa. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen saatu rahoitus 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. Täten Helsingin erilainen hallintomalli ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Yhteenvedo arvioinnista Uudenmaan erillisratkaisussa suuremmat järjestäjät turvaavat yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut ja uudistus parantaa myös näiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Suuremmat järjestäjät turvaavat myös paremmin ammattitaitoisen työvoiman saannin ja vahvemmat järjestäjät voivat vastata paremmin yhteiskunnallisten muutoksiin. Erillisratkaisu turvaa myös kielellisten oikeuksien toteuttamista alueella.

Vaikka erillisratkaisussa järjestämisvastuuta ei integroida samalle järjestämisvastuulliselle niin kuin muualla maassa, hyvinvointialueiden ensisijainen laaja järjestämisvastuu ja väestöpohja mahdollistavat myös erikoissairaanhoidon palvelujen integroinnin osaksi hyvinvointialueiden omana palvelutuotantona. HUSin ja Uudenmaan hyvinvointialueiden palveluiden integrointia

tukee HUS-järjestämissopimuksessa säädettävät velvoitteet määritellä palveluketjuja ja -kokonaisuuksia. Lisäksi palveluiden integrointia tukee HUSin perusterveydenhuollon yksikkö. Lisäksi valtioneuvostolla on oikeus päättää sopimuksesta, jos sopimus ei turvaa palvelujen saataavuutta tai kustannusvaikuttavaa järjestämistä. Sääntely turvaa HUSin alueellisesti ja valtakunnallisesti keskitettyjen tehtävien ja yliopistosairaaloiminnan. HUSille säädetyissä tehtävissä on kyse tehtävistä, joita ei voitaisi turvata tai järjestää kustannustehokkaasti yksittäisen hyvinvointialueiden toimesta. Täten Uudenmaan hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille säädettävälle yhteistoimintavelvoitteelle on olemassa perustuslakivaliokunnan kunnan yhteistoiminnan hyväksyttävyydelle asettamat edellytykset.

Erillisratkaisussa kansanvaltaisuus ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat alueen jakamisen perusteella paremmin kuin yhden alueen mallilla mutta toisaalta HUSin osalta kansanvaltaisuus toteutuu vain välillisesti. HUSin omistajaohjaukselle on sen jäsenalueiden koon ja määrän perusteella paremmat edellytykset. Alueet perustuvat alueen kuntien esityksiin ja alueilla on jo kuntien yhteistoimintaperusta. Alueelliseen erillisratkaisuun on siten osoitettavissa perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita.

Helsingin kaupungin muista kunnista poikkeavalle asemalle on osoitettavissa väestömäärän, jo harjoitettuun laajempaan toimintaan liittyvät perustuslain näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Talouden eriyttämiseen liittyvät perustelut ovat niin ikään perusteltuja rahoitusmallin sekä toiminnan vertailukelpoisuuden perusteella.

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 säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 13,26 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 asteikon veroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä laskettaessa veron määrää niille verovelvollisille, joiden verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa. 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 turvatun 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 syrjäintäkielto, 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 eroteluperusteet ovat syrjäintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentyvä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syyn 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 hyvinvointialueille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset. Tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen edellyttää verotuksen painopisteen 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 perustuslaissa säädetyn 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 voimaantulovuotta 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 säätämisjärjestyksessä.

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 hyvinvointialueen ylin päätöksentekijä olisi aluevaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla vaaleilla. Aluevaalien äänioikeus määräytyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti (vuodesta 2025 lukien) toimitettavissa kuntavaaleissa. Vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää aluevaaleissa, voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, katsoa, että oikeus osallistua aluevaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyt hallinnon, tässä tapauksessa aluehallinnon, kansanvaltaisuuden vaatimuksen.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitavalla. Vastaavaa sääntelyä koskien muita vaaleja ei perustuslaissa ole. Niinpä kuntavaalien suhteellisyydestä säädetään kuntalaissa ja aluevaalien suhteellisyydestä ehdotetaan säädettäväksi laissa

hyvinvointialueesta. Ehdotuksen mukaan suhteellinen vaalitapa toteutuisi jokaisella hyvinvointialueella erikseen. Hyvinvointialueita olisi 21 ja niistä jokainen muodostaisi oman vaalipiirinsä aluevaaleissa. Suhteellisuuden toteutumiseen vaikuttaa valittavien aluevaltuutettujen lukumäärä. Laissa hyvinvointialueesta säädettäisiin, että kullakin hyvinvointialueella olisi sen asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäiskoko (59–89 valtuutettua), mutta aluevaltuusto voisi itse päättää kokonsa vähimmäismäärää suuremmaksikin. Jos tarkastellaan suhteellisuuden toteutumista sanottujen valtuuston vähimmäiskokojen perusteella, laskennallinen piilevä äänikynnys jäisi kaikilla hyvinvointialueilla melko alhaiseksi ja vaihtelisi eri hyvinvointialueilla 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 aluevaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettaa ehdolle aluevaaleissa olisi lähtökohtaisesti kaikilla niillä kyseisen hyvinvointialueen asukkailla, joilla on äänioikeus aluevaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Laissa hyvinvointialueesta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka olisivat saman tyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään. Kunkin puolueen ehdokasasettelu aluevaaleissa 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 hyvinvointialueen asukasta.

Aluevaalien lisäksi aluehallinnon kansanvaltaisuutta on esityksessä pyritty edistämään eri tavoin. Kansanvaltaisuuden toteutumista hyvinvointialueen hallinnon järjestämisen ja talouden hoidon osalta on käsitelty edellä erikseen. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta hyvinvointialueen asukkaille säädettäisiin nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja aluevaltuustolla velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Hyvinvointialueen asukkaille ehdotetaan oikeutta tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetaan, että aluevaltuusto voisi päättää järjestää hyvinvointialueella neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voisi tehdä vähintään 3 % hyvinvointialueen 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Hyvinvointialueelle perustettaisiin myös vaikuttamistoi-mielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia varten sekä kaksikielisille hyvinvointialueille kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueellesaamen kielen lautakunta. Nämä kaikki ehdotukset edistäisivät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta.

Ensimmäiset aluevaalit ehdotetaan pidettäväksi 23 päivänä tammikuuta 2022. Uudistusta koskevien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 lukien. Vaalien aikataulussa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella linjaama edellytys, että vaalit voidaan toimittaa aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua uudistusta koskevien lakien vahvistamisesta.

Ehdotuksella aluehallinnosta 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 aluevaaleja sekä hyvinvointialueen 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 hyvinvointialueita koskeviksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain. Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, hyvinvointialueiden 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: hyvinvointialuejaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvotteleman alansa työ- ja virkaehtosopimuksen. Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, joissa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehdoisella 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 näkökul-

masta. 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 säätämisyksessä.

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 hyvinvointialueiden näkökulmasta, ei hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueella itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta.

Lisäksi uuden kunta- ja hyvinvointialuetyönantajia sekä näiden yhtiöitä edustavan työnantajaorganisaation kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat 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 hyvinvointialueilla, 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 hyvinvointialueet tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi. Hyvinvointialueet tulevat toimimaan valtion rahoituksen turvin. Valtion henkilöstön eläkeasioiden käsittely siirrettiin Kevan hoidettavaksi laeilla 468-473/2010 tavallisessa lainsäätämisyksessä. 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 Valtiokonttoriakin.

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 käyt-

töä huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin hallituksen esityksessä (HE 4/2010) eläke- turvan toimeenpanon siirrossa. Esityksen ei siten katsota tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

12.22 Hankintasopimusten mitättömyys ja irtisanominen ja omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Sellaisissakin esityksiä, joissa valiokunta on katsonut takautuvasti mahdolliseksi puuttumisen sopimuksiin, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II)

Voimaannpanolain 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten tai niiden ehtojen mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka siirtyisivät hyvinvointialueen vastuulle ja joissa olisi sovittu järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin järjestämislaissa säädettäisiin Mitättömyys- ja irtisanomismahdollisuus koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia. Lisäksi säännös koskisi irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Ehdotus merkitsisi, että hyvinvointialueille annettaisiin lailla mahdollisuus puuttua sopimuksiin takautuvasti.

Edellä 12.4 ja 12.5 kohdissa on arvioitu järjestämisvastuuta ja palvelujen hankkimista koskevien säännöksiä välttämättömyyttä perustuslain sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen (19 §:n 3 momentti) sekä julkisen hallintotehtävän siirrolle asetettujen edellytysten täyttämisen näkökulmasta (124 §).

Säännöksen mukaan mitättömiä olivat ensinnäkin sellaiset sopimukset ja ehdot, joissa olisi sovittu sote-järjestämislain 12 §:n 2 momentin 2 -4 kohdassa säädetyistä sekä 1 kohdassa säädetyistä julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä. Nämä tehtävät ja niihin liittyvät rajaukset on määritelty varsin tarkkarajaisesti ja ne liittyvät julkisen vallan käyttöön tai sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, joissa on katsottu, etteivät perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän siirrolle asetetut edellytykset täyty. Tältä osin on painavia perusteita puuttua sopimusten kestoon ja säätää tällaisten sopimusten tai ehtojen mitättömyydestä.

Voimaantulolain 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue kantaisi tosiasiasa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n ja sote-järjestämislain 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan.

Valmistelussa on arvioitu, että tällaisia sopimuksia olisi tällä hetkellä ainakin Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ostopalvelusopimus. Tällaisia sopimuksia voisi olla kuitenkin muitakin, joissa sopimuksessa olevaa maininnasta järjestämisvastuun kuulumisesta kunnalle tai julkisen vallan käytön tehtävien poissulkemisesta, yksityinen palvelutuottaja kuitenkin käytännössä vastaisi järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta valmistelemalla näitä koskevat päätökset. Tällainen järjestely voisi koskea lähinnä kokonaisulkoituksia, koska niissä usein järjestämisvastuun resurssit on mitoitettu vähäiseksi. Säännös ei siten säätelisi vain yksittäistä tapausta.

Voimaantulolain 29 §:n 3 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueiden mahdollisuudesta sanoa sopimus irti, jos sopimuksen perusteella hyvinvointialue ei voisi vastata hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä tehtävistä (7 §) tai hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset eivät kokonaisarvion perusteella turvaisi hyvinvointialueelle sote-järjestämislain 8 §:ssä edellytettyä riittävää omaa palvelutuotantoa. Säännöstä sovellettaisiin muihin kuin sellaisiin sopimuksiin, jotka olisivat 29 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja ”ilmeisiä” mitättömiä sopimuksia. Lisäksi irtisanomismahdollisuus koskisi voimaantulolain 29 §:n 2 ja 3 momentin perusteella vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimista ostopalveluna, joiden rajoituksesta säädetään sote-järjestämislain 13 §:ssä.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 7 §:n mukaan järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavasta ja tuottamisen ohjaus ja valvonta. Sote-järjestämislain 8 §:ssä edellytettäisiin hyvinvointialueelta riittävää omaa palvelutuotantoa. Riittävän oman palvelutuotannon vaade liittyy edellä 12.4 kohdassa tarkemmin kuvatuin tavoin julkisen vallan velvoitteeseen turvata perustuslain 19 ja 22 §:n perusteella perusoikeuksien toteutuminen kaikissa tapauksissa.

Perusoikeuksien turvaamisen sekä perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta joidenkin ostopimusten voimassaolon jatkaminen tarkoittaisi, että palvelut eriytyisivät alueella eivätkä palvelut toteutuisi alueella yhdenvertaisesti tai niihin liittyisi perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä riskejä. Jos tällaiset ulkoistussopimukset olisivat voimassa, järjestelyt olisivat ristiriidassa perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kanssa. Täten on perusteita säätää hyvinvointialueelle mahdollisuus irtisanoa tällaiset sopimukset. Koska näissä tapauksissa ei voida säätää tarkkarajaisesti mitättömyydestä ja irtisanominen edellyttää kokonaisarviota sopimuksen vaikutuksista ja sopimusta voidaan myös neuvotteluteitse muuttaa, irtisanomismahdollisuuden antaminen on perustellumpaa kuin säätää laissa sopimusten mitättömyydestä.

Jotta palvelujen saatavuus voitaisiin turvata sopimusten mitättömyys- ja irtisanomistapauksissa, säädettäisiin, että sopimuksista tulisi mitättömiä ja niiden voimassaolo lakkaisi irtisanomisen vuoksi vuoden 2026 alusta lukien. Voimassaoloa voitaisiin jatkaa vielä irtisanomiskate-

goriaan kuuluvien sopimuksien osalta kaksi vuotta. Sopimusten päättämisestä tulisi lisäksi neuvotella ja niitä voitaisiin muuttaa hankintalainsäädännön rajoissa ilman uutta tarjouskilpailua. Pitkä siirtymäaika ja neuvotteluvelvollisuus sopimuksen muuttamisesta turvaa toisaalta perusoikeuksien saatavuutta kaikissa tapauksissa mutta myös lieventää mitättömyyden ja irtisanomisen sopimusosapuolelle aiheuttamaa haittaa. Lisäksi sopimuksien sisältöä voitaisiin muuttaa neuvotteluilla mutta muuttaminen on mahdollista vain hankintalain reunaehtojen puitteissa. Täten säännöksessä on otettu huomioon suhteellisuusperiaate.

Irtisanottavien sopimuksien osalta on lisäksi otettava huomioon, että niissäkin suurin osa sopimuksista on tehty sinä aikana, kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu.

Sopimussakkoehdon mitättömyysehto on välttämätön, koska ostopalvelusopimuksessa sopimussakkoehdo on liittynyt nimenomaan tarpeeseen estää tulevia sote-järjestäjiä irtisanomaan sopimuksia. Täten sopimusosapuolelle ei voida katsoa syntyneen perusteltua luottamuksen suoja.

Ehdotetulla mitättömyyteen liittyvällä korvaussäännöksellä on pyritty lisäksi turvaamaan, ettei sopimusosapuolen asema muodostuisi kohtuuttomaksi. Korvausta olisi mahdollista saada välittömistä kustannuksista mutta vain siltä osin, kuin osapuoli ei ole voinut varautua sopimuksen ennaikaiseen päättämiseen ja investoinneista on tullut sen kannalta hyödytön. Sopimusosapuolen oikeusturva on varmistettu siten, että voimaantulon 67 §:ssä siten, että asiaa koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintotuomioistuimissa hallintoriita-asiaina.

12.23 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Hallituksen esitykseen sisältyy esitys valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta. Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja hyvinvointialueesta ehdotetun lain 4 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialuekonsernin taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä sellaisten muiden yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joissa hyvinvointialue yhdessä valtion tai yhden tai useamman hyvinvointialueen tai yhden tai useamman kunnan kanssa käyttää määräysvaltaa. Hyvinvointialuekonserniin luetaan kuuluvaksi hyvinvointialueen ja sen määräysvallassa joko suoraan tai välilyhteisöjen 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.

Hyvinvointialueet ovat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kuntaa suurempia itsehallintoyhteisöjä. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaan niiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, jossa ylimpänä elimenä on hyvinvointialueen asukkaiden välittömällä vaa-

leilla valitsema aluevaltuusto. Oikeudellisesti hyvinvointialue on valtiosta erillinen oikeushenkilö. Hyvinvointialueen talous on myös perustuslaissa tarkoitettusta valtiontaloudesta erillinen kokonaisuus.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään hyvinvointialueiden rahoituslaissa. Hyvinvointialueiden rahoituslain perusteella lähes 90 prosenttia hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksesta tulee valtiolta. Rahoituksen käyttötarkoituksena on rahoittaa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia toimintoja, joista merkittävällä osalla on välittömiä ja välillisiä yhteyksiä perusoi-keuksiin. Rahoituksesta arvioidaan 17,4 miljardia euroa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, jonka tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 19 §:ssä säädettyjä oikeuksia sosiaali- ja terveystalouteen. 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 hyvinvointialueiden 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. Hyvinvointialueiden taloudenhoito ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien tehtävien rahoitus ja siihen liittyvä taloudenhoito ei sinänsä kuulu perustuslain 90 §:ssä tarkoitettuun valtion taloudenhoitoon. Hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella hyvinvointialueiden 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 valtioelinten 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 viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä 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 säädetyt 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-järjestämislain 23 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin 23 §:n 1 ja 2 momentissa.

Sote-järjestämislain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua, yhdenvertaisuutta ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. 29 §:n 4 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin säätää pykälän 1 momentissa tarkoitettun seurannan vähimmäistietosisällöstä. 29 §:n 4 momentin mukaan ase-

tuksenantovaltuus koskisi myös lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitetun hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman vähimmäistietosisältöä. 6 ja 7 §:n mukaan kunnan ja hyvinvointialueen olisi valmistettava valtuustolleen kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus ja –suunnitelma väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteistä. 29 §:n 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen vuosittaisen selvityksen laatimisvelvollisuudesta; tiedoista, joiden pohjalta se on laadittava; ja sen sisällöstä. 29 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tiedoista, joiden tulee sisältyä 29 §:n 2 momentissa tarkoitettuun selvitykseen, sekä selvityksen laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin se on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sote-järjestämislain 30 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tiedoista, joiden tulee sisältyä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioihin sekä Valviran ja ja aluehallintoviraston selvitykseen, sekä niiden laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin ne on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. 30 §:n 1 ja 2 momentissa säädettäisiin kyseisten asiantuntija-arvioiden ja selvitysten laatimisvelvollisuudesta, sisällöstä ja tiedoista, joiden pohjalta ne tulee laatia.

Sote-järjestämislain 35 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista. Lain 35 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten olisi viisi yhteistyöaluetta. Säännökseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan yhteistyöalueisiin kuuluvat hyvinvointialueet säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella siten, että lain 34 §:ssä tarkoitetut yliopistollista sairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueen sekä HUS-yhtymä kuuluisivat eri yhteistyö-alueisiin. Lisäksi säännöksessä 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 terveysvaliokunta ehdotti täsmennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp, s. 27) perusteella. Perustuslakivaliokunta hyväksyi täsmennetyn säännöksen jälkimmäisessä lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp, s. 10). Nyt ehdotettava säännös vastaa perustuslakivaliokunnan hyväksymää täsmennettyä muotoilua.

Hyvinvointialueiden yhteistyösopimukseen liittyen sote-järjestämislain 36 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asioista, joista pykälän 3 ja 4 momentin perusteella olisi sovittava hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa. Mainittu 3 momentti sisältää luettelon asiakokonaisuuksista, joista yhteistyösopimuksessa olisi sovittava. Mainitun 4 momentin mukaan yhteistyösopimuksessa olisi lisäksi sovittava pykälän 3 momentin perusteella sovittuihin vastuisiin liittyvästä hyvinvointialueiden välisestä kustannusten jaosta siltä osin kuin siitä ei lain 57 §:ssä säädetä.

Sote-järjestämislain 37 §:n 1–4 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen valmistelusta ja sen toteutumisen seurannasta. Pykälän 5 momentin asetuksenantoval-

tuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin, miten 1–4 momentissa tarkoitetut 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.

Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvontaohjelman laatimisesta ja sisällöstä säädettäisiin sote-järjestämislain 40 §:n 2 momentissa. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin pykälän 4 momentin perusteella tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä hyvinvointialueen omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta. Pykälän 5 momentin mukaan Valvira voisi antaa määräyksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja sen toteutumisen seurannasta.

Sote-järjestämislain 42 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin Valviran ja aluehallintovirastojen valvontatehtävästä ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Pykälän 5 momentin mukaan Valviran ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädettäisiin tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Sote-järjestämislain 50 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvästä varautumisvelvollisuudesta. Pykälän 4 momentin mukaan häiriötilanteisiin varautumisesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hyvinvointialueen oikeudesta saada korvaus toisen hyvinvointialueen asukkaalle antamistaan palveluista viimeksi mainitulta hyvinvointialueelta, korvauksen määrittämisestä sekä korvausmenettelystä säädettäisiin sote-järjestämislain 57 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan palvelujen korvausperusteista sekä kustannusten laskutuksesta ja maksamisesta voitaisiin säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Sote-järjestämislain 59 §:n mukaan hyvinvointialueen olisi huolehdittava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö osallistuu riittävästi oman alansa täydennyskoulutukseen. Henkilöstön täydennyskoulutuksessa olisi otettava huomioon 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.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 13 §:n mukaan hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hyvinvointialueen kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä säädetään ehdotetussa laissa hyvinvointialueesta ja kirjanpitolaissa. Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 116 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvinvointialueen tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista sekä talousarvion toteutusvertailusta ja toimintakertomuksesta,

konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista sekä osavuosikatsauksista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä palvelukohtaisista taloustiedoista.

Asetuksenantovaltuudella varmistettaisiin hyvinvointialueiden yhteneväiset käytännöt ja vertailukelpoisen tiedon saaminen hyvinvointialueiden taloudesta. Lisäksi hyvinvointialueesta ehdotetun lain 116 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuntalain sääntelyä vastaavasti kirjanpitolautakunnan asianomaisen jaoston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi mitä kirjanpitolaisissa säädetään hyvinvointialueesta ehdotetun lain 116-119 §:n sekä edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Tämä on perusteltua siksi, että hyvinvointialueen tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaan sisältyy käytännön soveltamiskysymyksiä, joita ei voida tyhjentävästi ratkaista lain tai asetuksen säännöksillä.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 120 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta. Hyvinvointialueen olisi tuotettava tietoja hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta ohjausta, johtamista ja seurantaa 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 hyvinvointialueiden sekä niiden ministeriöiden ja virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määrittellä talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittämiä. Pykälän 3 momentin mukaan säädettyyn yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annettaisiin vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavista koodistoista, teknisistä kuvauksista ja raportointikonaisuuksista. Asetus olisi luonteeltaan tietojen toimittamisen toimeenpanoon liittyvä teknisluonteinen koonti lainsäädännössä ja sen perusteella toimitettaviksi edellytetyistä tiedoista ja sovellettavista tietomäärittelyistä, 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 tarkoitus julkaista kunakin vuotena sovellettava XBRL-taksonomian kuvaus taloutta koskevien tietojen osalta.

Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 21 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueiden yhteisesti omistamasta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta 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 hyvinvointialueita ja tarvittavassa laajuudessa niiden tytäryhteisöjä.

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

Hyvinvointialueiden rahoituslakiin sisältyisi erityisesti rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden tarkempaa määrittelyä koskevia valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Hyvinvointialueiden 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 valtiosuudesta annettua lakia. Ehdotetun 14 §:n 4 momentin mukaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimien määrittelyssä käytettävien tarvetekijöiden painokertoimet päivitetäisiin valtioneuvoston asetuksella hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaisesta perushinnasta, asukastiheyden perushinnasta ja riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 23 §:n 3 momentin mukaan tarkemmin pelastustoimen riskikerroimen 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 tarkoitettua hyvinvointialueindeksiä laskennasta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 34 §:n 4 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä pykälän 1 momentissa tarkoitettua hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä ja laskelmia koskevien tietojen keräämisestä sekä 2 momentissa tarkoitettua laskelmien tarkistamisesta.

Hyvinvointialueiden rahoituksen perusteista säädettäisiin täsmällisesti rahoituslaissa ja rahoitus määräytyisi lain tasoisen sääntelyn mukaisesti. Asetuksenantovaltuuksien piiriin kuuluvista asioista sisältyisi rahoituslakiin kattavat perussäännökset ja ehdotetut asetuksenantovaltuudet olisivat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Asetustasoinen sääntely olisi luonteeltaan lakitasoista sääntelyä täydentävää.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin ehdotetut asetuksenantovaltuudet vastaavat pääosin asiasisällöltään voimassa olevaa lakia. Valtionosuusperusteista säädettäisiin laissa, mutta niiden laskennassa käytettävistä perushinnoista säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Siten lain 18 §:n nojalla eri ikäluokkien, työttömyyskertoimen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustakertoimen perushinnasta säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lain 19 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vuosittain lisäosan laskennassa käytettävistä syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan perushinnoista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin myös uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perushinnasta. Lain 15 §:ssä säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskentatavasta sekä kuntakohtaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelystä. Pykälän 3 momentin mukaan indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrätymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin sisältyisi lisäksi eräitä muita voimassa olevaa lakia vastaavia asetuksenantovaltuuksia. Syrjäisyysluvun määrätymisperusteista annettaisiin 13 §:n 3 momentin nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 21 §:n 2 momentin nojalla tarkemmin kuntien peruspalveluiden hintaindeksin laskennasta. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annettaisiin 25 §:n 5 momentin nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin nykyistä vastaavasti myös kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta (39 §) ja valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevasta neuvottelusta (43 §).

Ehdotetun lain 29 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueiden perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 3 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä määrätymistekijän laskennassa käytettävän vuoden 2022 kustannuksia ja tuloja koskevan arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimaantulosäännöksissä (56 §) säädettäisiin 29 §:ssä ja 30 §:ssä tarkoitettujen kuntien valtionosuuden perusteena olevien laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023, sekä mahdollisuudesta antaa laskelmien tarkistamisesta tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lain 29 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta sekä 30 §:ssä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla tasattaisiin järjestelmämuutoksesta kunnille aiheutuvia taloudellisia muutoksia.

Vastaavasti kuin ehdotetun hyvinvointialueiden rahoituslain osalta on edellä todettu, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien piiriin

kuuluvista asioista sisältyisi lakiin kattavat perussäännökset ja ehdotetut asetuksenantovaltuudet 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 turvattun 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 Uuttamaata lukuun ottamatta, 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 hyvinvointialueiden rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Lisäkritereinä otetaan huomioon muun muassa kaksikielisyydestä aiheutuvat lisäkustannukset, pelastustoimen, samoin kuin harvasta asutuksesta tulevat lisäkustannukset. Palveluiden järjestäjät ovat ehdotetussa mallissa tämän johdosta nykyistä merkittävästi yhtenäisemmällä perusteilla 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, hyvinvointialueen 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 "hyvinvointialueet") 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").