PeVL 67/2014 vp - HE 324/2014 vp

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
• peruspalveluministeri Susanna Huovinen, osastopäällikkö Kirsi Varhila, johtaja Taru Koivisto, hallitusneuvos Pekka Järvinen ja hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
• lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
• apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
• pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
• puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
• folktingssekreterare Markus Österlund ja språkskyddssekreterare Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
• lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
• professori Pentti Arajärvi
• professori Arto Haveri
• professori Mikael Hidén
• professori Raija Huhtanen
• professori Jussi Huttunen
• emeritusprofessori Martti Kekomäki
• apulaisprofessori Juha Lavapuro
• professori Olli Mäenpää
• professori Eija Mäkinen
• professori Matti Niemivuo
• professori Tuomas Ojanen
• professori Kaarlo Tuori
• professori Veli-Pekka Viljanen

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

•professori Raija Huhtanen
•professori Tuomas Ojanen.

Viitetieto

Perustuslakivaliokunnan jäsenet osallistuivat 15 päivänä tammikuuta 2015 sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiasta järjestämään avoimeen kokoukseen Eduskuntatalon auditoriossa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä sen voimaanpanolaki ja eräitä näihin liittyviä muita lakeja. Laeilla uudistetaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain voimaanpanosta säädetään erillisellä voimaanpanolailla. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakien mukaiset sosiaali- ja terveysalueet on muodostettava siten, että ne aloittavat toimintansa viimeistään vuoden 2016 alussa ja järjestämisvastuu siirtyy niille 2017 alusta. Kansanterveyslaki, erikoissairaanhoitolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki on tarkoitettu kumottaviksi vuoden 2017 alusta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu yhtäältä perustuslain 19 §:n sosiaalisia oikeuksia ja 6 §:n yhdenvertaisuutta turvaavien säännösten ja toisaalta perustuslain 121 §:n sisältämien kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevan 17 §:n, selontekomenettelyä koskevan 44 §:n sekä asetuksenantovaltuuksia koskevan 80 §:n näkökulmasta. Hallitus ehdottaa, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä liittyy monelta osin perustuslakiin ja ehdotettu malli poikkeaa merkittävästi nykyisistä kunnallisen toiminnan malleista, jotka perustuvat perustuslain vakiintuneisiin tulkintaperiaatteisiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (jäljempänä: järjestämislakiehdotus) ja sen voimaanpanolaki. Ehdotettu sääntely merkitsee suomalaisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän perusteellista uudistamista. Uudistuksen lähtökohtana on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ylläpito sekä väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Sääntelyllä pyritään varmistamaan ihmisille oikeus laadultaan hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tarkoituksena on myös turvata pidemmällä tähtäimellä sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus.

Uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseen pyritään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun mahdollisimman laajalla integraatiolla sekä järjestämisvastuussa olevien toimijoiden kantokyvyn merkittävällä vahvistamisella. Palvelujen järjestäminen ehdotetulla tavalla yhden alueellisen vastuutahon toimesta käsittää sekä horisontaalisen integraation (sosiaalihuollon palvelut ja terveydenhuollon palvelut) että vertikaalisen integraation (peruspalvelut ja erityispalvelut). Laajan integraation tarkoituksena on turvata eri toimijoiden edellytykset kantaa vastuuta kokonaisuudesta ja samalla poistaa kannusteet asiakkaiden ja potilaiden siirtämiselle vastuutaholta toiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaksi ehdotettavan lain 2 §:n perusteella sääntelyssä on edelleen kysymys kunnallisesta toiminnasta. Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu,

tuottamisvastuu ja rahoitusvastuu ehdotetaan kuitenkin eriytettäväksi. Lakiehdotus sisältää tätä varten kuntatason lisäksi kaksitasoisen kuntayhtymämallin.

Suomeen muodostetaan viisi sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymää, joilla on järjestämisvastuu julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista. Tarkoituksena on, että alueet ovat riittävän suuria turvaamaan alueen asukkaiden palvelut yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavat puolestaan sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksessä määritellyt kuntayhtymät, joita voi olla yhteensä enintään 19. Tarkoituksena on, että päätösvaltaa palvelutuotannon käytännön toteutuksesta säilyy sosiaali- ja terveysaluetta pienemmillä, lähempänä paikallistasoa olevilla organisaatioilla.

Jokaisen kunnan on kuuluttava sekä sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymään että tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. Kunnat vastaavat jatkossakin sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta ja valtionosuudet kanavoituvat niiden kautta. Tarkoituksena on säilyttää yhteys kunnan muihin toimialoihin sekä palvelujärjestelmän rahoituksen yhteys hyvinvointiin ja terveyden edistämiseen liittyvään päätöksentekoon.

Perusoikeuksien turvaaminen

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 135) mukaan nykyinen pirstaleisesti jakautunut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on johtanut siihen, että sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut merkittävän suureksi. Tämän perusteella esityksessä arvioidaan, että nykyinen järjestelmä ei turvaa perusoikeuksien toteutumista riittävällä tavalla. Uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi ehdotetut perusratkaisut - erityisesti palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen - liittyvät siten läheisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §) koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta viittaa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Säännöksessä sen sijaan ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (HE 309/1993 vp , s. 71).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp , s. 42-44; ks. myös PeVL 31/2014 vp , s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 37/2006 vp , s. 2-3). Lisäksi valiokunta on kuntarakennelakia arvioidessaan todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten käynnissä oleva väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun

muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 20/2013 vp , s. 3/II). Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle onkin perustuslakivaliokunnan mielestä olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (vrt. PeVL 65/2002 vp , s. 3), vaikka esityksen taloudellisten vaikutusten luotettava arviointi onkin vaikeaa.

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta pitää esityksen perusratkaisua - laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista - hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna. Toisaalta valiokunnan mielestä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida sääntelyä ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan erityisesti järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja palvelujen rahoitusvastuuta on syytä tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp , s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp , s. 3/I).

Kansanvaltaisuus

Kuntayhtymien tehtävät ja hallinto

Ehdotettu kaksitasoinen kuntayhtymämalli perustuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun erottamiseen erillisille kuntayhtymille.

Viisi sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymää vastaa alueellaan siitä, että niiden alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Järjestämisvastuu sisältää lakiehdotuksen 11 §:n perusteella vastuun lakisääteisten tehtävien hoitamisesta sekä vastuun palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja laadusta, asianmukaisesta saavutettavuudesta, tarpeen ja määrän määrittelemisestä, tuotantorakenteesta ja tuotantotavoista päättämisestä, toiminnan seurannasta ja kehittämisestä, tuottamisen valvonnasta sekä kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamisesta. Sosiaali- ja terveysalueiden keskeinen instrumentti on neljän vuoden välein laadittava järjestämispäätös, jossa määritellään muun muassa tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät ja niiden tehtävät sekä se, miten sosiaali- ja terveysalue muutoin käytännössä huolehtii 11 §:ssä tarkoitetusta järjestämisvastuustaan.

Sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymän ylin päättävä toimielin on yhtymävaltuusto, jonka jäsenet ovat jäsenkuntien valtuutettuja. Jokaisella jäsenkunnalla on valtuustossa vähintään yksi edustaja. Yhtymävaltuuston jäsenet nimeää kuntien edustajainkokous siten, että ryhmien ääniosuudet vastaavat jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta. Kunnan edustajien äänimäärä yhtymävaltuustossa perustuu kunnan asukaslukuun. Yhtymävaltuuston päättäessä järjestämispäätöksen ja talousarvion hyväksymisestä edellytetään, että ehdotusta kannattaa äänten enemmistön lisäksi vähintään kolmasosa jäsenkunnista ja enemmän kuin puolet näiden jäsenkuntien edustajista.

Sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksessä määritellyt kuntayhtymät puolestaan ovat vastuussa palvelujen tuottamisesta. Tuottamisvastuu voidaan antaa sellaiselle kuntayhtymälle, jolla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata kaikista tuottamisvastuuseen kuuluvista kunnallisen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon lakisääteisistä tehtävistä. Tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät toteuttavat palvelut omana toimintanaan. Omaa palvelutuotantoa voidaan täydentää yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavilla palveluilla järjestämispäätöksessä määriteltyjen periaatteiden mukaisesti.

Tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään ja sen hallintoon sovelletaan kuntalain säännöksiä kuntayhtymästä. Kunnat voivat sopia myös, että tuottamisvastuu toteutetaan kuntalaissa tarkoitetulla vastuukuntamallilla. Kunnan edustajien äänimäärä myös tämän kuntayhtymän päättävässä toimielimessä perustuu kunnan asukaslukuun. Kuntayhtymän ylimmässä päättävässä toimielimessä ehdotuksen

hyväksyminen edellyttää, että sitä kannattaa äänten enemmistön lisäksi vähintään kaksi jäsenkuntaa ja enemmän kuin puolet näiden jäsenkuntien edustajista.

Arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esitys merkitsee sitä, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen siirretään lailla kokonaisuudessaan ylikunnalliselle tasolle kuntayhtymien tehtäväksi palvelujen rahoituksen jäädessä edelleen kunnille. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti kansanvaltaisuutta ja yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskevien perustuslain 2 §:n ja 14 §:n sekä perustuslain kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan 121 §:n kannalta.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Perustuslain esitöissä on todettu, että vaikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp , s. 74/I). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (PeVL 63/2014 vp , s. 3/II, PeVL 24/2008 vp , s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp , s. 2/I). Perustuslain 14 §:n 3 momentin sisältämä kunnallinen äänestysoikeus paikallisen tason vaikuttamismahdollisuutena rinnastuu puolestaan valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin (HE 309/1993 vp , s. 61/II). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp , s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp , s. 6, PeVL 22/2006 vp , s. 2/II, PeVL 65/2002 vp , s. 2-3, PeVL 31/1996 vp , s. 1/I).

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Lisäksi valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (ks. esim. PeVL 37/2006 vp , s. 5, ja siinä mainitut lausunnot).

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Tällä säännöksellä on sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita - kuten maakuntia - itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp , s. 176/II). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp , s. 9/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavaa itsehallintojärjestelmää sekä perustuslain 121 §:n 4 momentin että 1 momentin kannalta Kainuun hallintokokeilusta antamissaan lausunnoissa (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Valiokunta piti kokeilualueen kunnilta Kainuun maakunnalle tuolloin siirrettäviksi ehdotettujen tehtävien piiriä (valtaosa terveydenhuollon tehtävistä, osa sosiaalihuollon tehtävistä sekä toisen asteen koulutus) huomattavan laajana. Siirto vaikutti valiokunnan arvion mukaan merkittävällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kavensi kiistatta niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely olikin valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti varsin ongelmallista kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.

Tehtävien siirron taustalla oli kuitenkin Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kokeilualueen kuntien mahdollisuuksia tuottaa kunnallisia peruspalveluja riittävästi. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Valiokunnan mielestä sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita.

Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta valiokunta piti tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemalle toimielimelle. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lievensi tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, jonka valiokunta tosin totesi olevan kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.

Kunnilta maakunnalle siirrettäviksi tuolloin ehdotetut tehtävät olivat kuntien niin sanottuja pakollisia tehtäviä. Sääntelyllä ei siten rajoitettu kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä, eikä maakunnalle siirretty kuntien kaikkia pakollisiakaan tehtäviä. Vaikka vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voitiinkin arvioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta vähäiseksi, ei sääntely valiokunnan mielestä tehnyt asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualueen kunnissa.

Näihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella valiokunta piti kokeiluyhteydessä mahdollisena sääntelyn toteuttamista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tätä puolsi myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistu mahdollisuus säätää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

Ehdotuksen arviointi

Nyt arvioitava esitys on perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimiin kuntien pakollisen yhteistoiminnan muotoihin verrattuna mittasuhteiltaan poikkeuksellinen. Ehdotettu tehtävien ja vastuiden siirto kuntayhtymille merkitsee jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon. Sääntelylle on tältä osin kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Lisäksi on huomattava, että jo nykyisin suuri osa etenkin terveydenhuollon tehtävistä on järjestetty ylikunnallisesti eikä esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä ole pidetty perustuslain vastaisina (PeVL 31/1996 vp). Tehtävien siirrolla ei liioin rajoiteta vakiintunutta kuntien yleistä toimialaa.

Järjestämislakiehdotuksen ongelmallisimmat piirteet kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta liittyvätkin uudistuksen hallinnolliseen toteuttamistapaan. Ehdotus perustuu kuntapohjaiseen malliin. Ehdotetussa hallintomallissa erityisesti sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät muodostuvat kuitenkin poikkeuksellisen suuriksi. Yhdessä sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymässä olisi keskimäärin yli 60 jäsenkuntaa. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että etenkin pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustossa jäävät hyvin pieniksi. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 37) mukaan nykyisellä kuntajaolla noin 180 kunnan ääniosuus tulisi olemaan alle prosentin. Suuren kuntayhtymäkoon vuoksi useimpien kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveysalueella jäävät siten varsin heikoiksi.

Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostuu, kun otetaan huomioon, että kysymys on kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista. Rahoitusvastuun säilyminen kunnilla merkitsee puolestaan sitä, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet siirtyy kuntayhtymän päätösvaltaan.

Muodollisen kuntapohjaisuuden säilyttämisestä huolimatta yhteys kunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysoikeuttaan käyttämällä on ehdotetussa hallintomallissa käytännössä varsin etäinen. Sosiaali- ja terveysalueen yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen sen demokraattinen perusta muodostuu näin ollen hyvin välilliseksi ja ohueksi. Ongelmallisuutta kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on omiaan lisäämään se, että järjestämislakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin sinänsä perusteltu sääntely poliittisen edustavuuden turvaamisesta yhtymävaltuustossa rajaa jäsenkuntien mahdollisuuksia valita haluamiaan edustajia kuntayhtymän ylimpään päättävään elimeen ja vähentää siten kuntien vaikutusmahdollisuuksia ylimmässä toimielimessä tapahtuvassa päätöksenteossa.

Edellä mainituissa Kainuun hallintokokeilusta antamissaan lausunnoissa valiokunta piti arviossaan olennaisena maakunnallisen hallintojärjestelmän kansanvaltaisuutta. Ehdotetut sosiaali- ja terveysalueet ovat laajuudeltaan Kainuun maakuntaa merkittävästi suurempia. Nyt ehdotettuun hallintomalliin ei kuitenkaan sisälly alueen asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemaa toimielintä, joka korvaisi kunnallista itsehallintoa ja tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kunnissa. Kysymys ei siten ole perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

Ehdotukseen sisältyy eräitä kansanvaltaisuuden toteutumisen ja kuntien ja niiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta myönteisiä säännöksiä. Tällaisia ovat etenkin järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään sisältyvät kuntayhtymiin kohdistuvat velvoitteet kerätä ja ottaa huomioon alueensa asukkaiden näkemykset samoin kuin 23 §:n 3 momentin vaatimus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksen hyväksyminen yhtymävaltuustossa edellyttää, että päätöstä kannattaa vähintään kolmasosa jäsenkunnista. Merkitystä valiokunnan aiemman käytännön valossa on myös sillä, että noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei yhdessäkään kuntayhtymässä mahdollista yksittäiselle kunnalle määräävää asemaa. Nämä eivät valiokunnan mielestä kuitenkaan ole riittäviä kompensoimaan hallintomalliin kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta liittyviä merkittäviä puutteita.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 141) kuntapohjaisuuteen perustuvaa hallintomallia pidetään tarkoituksenmukaisimpana sen vuoksi, että tällöin säilyisi päätöksenteon yhteys kunnan muihin toimialoihin sekä palvelujärjestelmän rahoituksen yhteys hyvinvointiin ja terveyden edistämiseen liittyvään päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta pitää tätä tavoitetta sinänsä perusteltuna erityisesti siitä näkökulmasta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta viittaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu järjestelmä ei kuitenkaan ole ainoa - eikä välttämättä kovin tehokaskaan - tapa kannustaa kuntia huolehtimaan terveyden edistämiseen sekä terveydellisten ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn tähtäävästä toiminnasta.

Ehdotetun sääntelyn kokonaisarvioinnissa on lisäksi otettava huomioon se, että - kuten hallituksen esityksen perusteluissakin (s. 51-52 ja s. 141) tuodaan esiin - sääntelyn yleiset tavoitteet, mukaan lukien perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen, voitaisiin saavuttaa myös tavoilla, jotka ainakin lähtökohtaisesti olisivat perustuslain kansanvaltaisuussääntelyn kannalta joko ongelmattomia tai ainakin ongelmattomampia kuin ehdotettu malli. Vaihtoehtoisina ratkaisumalleina ehdotetulle mallille voisivat perustelujen mukaan olla joko yksitasoinen kuntayhtymämalli tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulle kuntaa suuremmalla hallintoalueella tapahtuvalle itsehallintotasolle.

Edellä mainittuihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely ei toteuta riittävällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Tämän vuoksi 1. lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jollei siihen tehdä merkittäviä muutoksia. Tästä todennäköisesti seuraa myös se, että hallituksen esitykseen sisältyviä muitakin lakiehdotuksia, etenkin 2. lakiehdotusta, on vastaavasti muutettava.

Sääntelyn luonteesta johtuen perustuslakivaliokunta ei katso voivansa yksiselitteisesti määritellä, millaisia muutoksia lakiehdotuksiin olisi tehtävä, jotta ne voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei tällaisessa yhteydessä ole tehdä valintaa sellaisten ratkaisujen välillä, jotka täyttävät perustuslain vaatimukset. Tämä tehtävä kuuluu mietintövaliokunnalle ja viime kädessä koko eduskunnalle. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kokonaisuutta harkittaessa huomiota on syytä kansanvaltaisuuden lisäksi kiinnittää perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen sekä muihinkin kuin suoranaisesti valtiosääntöisiin näkökohtiin.

Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta seuraavaa:

Tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto. Tällöin olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa.

Yksitasoista kuntayhtymämallia ei ainakaan lähtökohtaisesti ole pidettävä poissuljettuna vaihtoehtona. Sen toteuttamistapa ei kuitenkaan saisi kokonaisuutena arvioiden olla kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymän välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.

Perustuslakivaliokunta ei pidä perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdottomana siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että valittavaa hallintojärjestelmää ja sen toteuttamistapaa on joka tapauksessa arvioitava kokonaisuutena siltä kannalta, täyttääkö se perustuslaissa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mielestä selvää on, että jos sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyy muuttamaan ehdotusta pyrkien perustuslainmukaiseen ratkaisuun, tulee sen pyytää vielä asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Kuntien rahoitusvastuu

Kuntien rahoitusvastuu ja sääntelyn vaikutukset kuntien taloudelliseen asemaan

Kunnat osallistuvat järjestämislakiehdotuksen 33 §:n perusteella sosiaali- ja terveysalueen kustannusten rahoitukseen sosiaali- ja terveysalueen talousarviossa vuosittain määriteltävällä maksulla. Kuntien maksuosuudet sosiaali- ja terveysalueen rahoituksesta määräytyvät kunnan asukaslukuun perustuvalla maksulla, jota painotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisten sairastavuus- ja ikärakennekriteerien perusteella. Kunnan maksuosuuden laskennassa 20 prosenttia määräytyy asukasmäärän perusteella ja 80 prosenttia ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 60-66 ja 139-140) on arvioitu rahoitusmallin kustannusvaikutuksia. Järjestämislain 33§:n mukainen rahoitusmalli sinänsä tasoittaa kunnittaisia ääripäitä sosiaali- ja

terveystoimen nettomenoissa. Tarkasteltaessa laskennallisesti kuntien maksuosuuksia verrattuna kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin vuosina 2011-2013, noin puolella kunnista maksuosuudet kasvavat ja puolella pienenevät. Suurimmalla osalla kunnista muutos on alle 200 euroa/asukas. Kuitenkin 11 kunnan rahoitusosuus nousisi yli 400 euroa/asukas ja 36 kunnalla se laskisi yli 400 euroa/asukas. Ehdotettu rahoitusratkaisu johtaa siten joillakin kunnilla sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten huomattavaan nousuun.

Sosiaali- ja terveysalueen rahoitussäännöksen ja valtionosuuksien yhteisvaikutus laskettuna kunnallisveron tuottoon tarkoittaisi perustelujen mukaan, että ilman muita toimenpiteitä veronkorotuspaine olisi suurimmillaan laskennallisesti noin kuusi ja puoli prosenttiyksikköä veronalennusvaran ollessa noin 12 prosenttiyksikköä. Tämä puolestaan tarkoittaisi kuntien vuodelle 2015 päättämien kunnallisveroprosenttien perusteella sitä, että alin kunnallinen veroprosentti olisi noin 7 ja ylin noin 27.

Muutoksen suuruuden vaikutusta ehdotetaan kuitenkin lievennettävän rahoitusta koskevilla järjestämislain voimaanpanosta annettavan lain 14 §:ssä olevilla siirtymäsäännöksillä, joilla muutosta vaiheistetaan vuosina 2017-2020. Lisäksi vuodesta 2021 eteenpäin kuntien maksuosuudelle asetetaan niin sanottu tasauskatto, jonka ylittäviä laskennallisia rahoitusosuuden muutoksia ei huomioitaisi sosiaali- ja terveysalueen rahoituksessa, vaan ne katettaisiin yhteisesti kaikkien kuntien maksuissa. Tämä tasauskatto olisi +/- 400 /asukas vuosien 2012-2014 keskimääräisiin kustannuksiin verrattuna. Tasauskatto tasaa kuntakohtaisia vaikutuksia siten, että alin veroprosentti olisi noin 16,6 prosenttia ja ylimmillään noin 27,9 prosenttia. Kunnallisveroprosenttien eron arvioidaan siten kasvavan nykyisestä kuudesta prosenttiyksiköstä noin 11 prosenttiyksikköön.

Perustuslakivaliokunnalla on ollut käytettävissään myös valtiovarainministeriössä laadittu arvio hallituksen esityksen kunnallistaloudellisista vaikutuksista. Valtionvarainministeriö on arvioinut järjestämislain vaikutuksia yhdessä vuoden 2015 voimaan tulleen kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen sekä tämän vaalikauden aikana päätettyjen valtionosuusleikkausten kanssa. Näiden vaikutusta kunnan rahoitusasemaan on havainnollistettu esittämällä muutosten yhteisvaikutus laskennallisena paineena kunnan tuloveroprosenttiin.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kunnittain tarkasteltuna tuloveroprosentin korotuspaine koskee yhteensä 260 kuntaa, kun taas tuloveroprosenttia voisivat laskennallisesti alentaa yhteensä 44 kuntaa. Suurimmalla osalla kuntia korotuspaine on 1,00 -2,99 veroprosenttiyksikköä (42 prosenttia kunnista). 22 kunnalla korotuspaine on viisi prosenttiyksikköä tai enemmän. Suurin kuntakohtainen korotuspaine on 7,4 prosenttiyksikköä. Laskuvara on enimmillään 3,75 prosenttiyksikköä.

Valtiovarainministeriön arviossa laskennallista painetta on lisäksi havainnollistettu suhteessa kunnan taseeseen kertyneeseen ali- ja ylijäämään. Taseeseen kertynyt alijäämä on yksi keskeisistä kriteereistä valtionosuuslain mukaisessa niin sanotussa kriisikuntamenettelyssä. Laskelmista käy ilmi, että tällä perusteella kriisikuntamenettelyyn päätyvien kuntien määrä kasvaisi merkittävästi.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että edellä mainitut laskelmat ovat vain suuntaa-antavia ja useita epävarmuustekijöitä sisältäviä arvioita todellisista kustannusvaikutuksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien rahoitusvastuuta koskevat taloudelliset vaikutusarviot ja niiden perusteet ovat aina julkisia ja avoimesti saatavilla.

Arvioinnin lähtökohtia

Kuten edellä esitetyistä kustannusvaikutusarvioista ilmenee, hallituksen esityksessä esitetyn rahoitusmallin vaikutukset - etenkin yhdessä valtionosuuslainsäädäntöön tehtyjen muutosten kanssa - yksittäisten kuntien talouteen ovat varsin merkittäviä. Tämän vuoksi ehdotusta on arvioitava perustuslain 121 §:n kuntien verotusoikeutta ja kunnille annettavia tehtäviä koskevien säännösten kannalta. Merkitystä on myös

perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyllä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyn vaikutuksia kuntien talouteen erityisesti valtionosuuslainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan (PeVL 40/2014 vp , PeVL 16/2014 vp , PeVL 34/2014 vp , PeVL 12/2011 vp , PeVL 29/2009 vp).

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 16/2014 vp , s. 2-3 ja siinä mainitut lausunnot).

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp , s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös 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).

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp , s. 3, PeVL 16/2014 vp , s. 3, ja PeVL 41/2002 vp , s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on äskettäin (PeVL 40/2014 vp , s. 3) katsonut ehdotetun valtionosuusprosentin alennuksen olleen kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Merkittävyyttä korostivat lyhyellä aikavälillä toteutetut aikaisemmat valtionosuusprosentin alennukset ja kuntataloutta rasittavien toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat valiokunnan mukaan vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa ja muuttaa tosiasiallisen verotuksen rakennetta. Valiokunta katsoi, että ehdotettu valtionosuusprosentin alennus voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Valiokunta huomautti, että vuonna 2014 kunnallisveroprosentti vaihteli välillä 16,50-22,50, ja ero korkeimman ja alhaisimman kunnallisveroprosentin välillä oli jo 6,00 prosenttiyksikköä.

Lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp , s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp , s. 4/I). Esimerkiksi edellä mainitussa lausunnossaan valiokunta päätyi siihen, etteivät ehdotetut kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaarantaneet sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se olisi muodostunut perustuslain vastaiseksi (PeVL 40/2014 vp , s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä myös huomauttanut, että sen ohella vireillä on kuntarakenteen, kuntalain ja kuntien verontasausjärjestelmän uudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus. Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että valtionosuusjärjestelmää arvioidaan kokonaisuutena näiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kuntien taloudellisen kantokyvyn ja perustuslain kannalta (PeVL 16/2014 vp , s. 4/II).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin

vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on siten vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 40/2014 vp , s. 6/II).

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja valtionosuuksiin kohdistuvien leikkausten arvioinnin yhteydessä (ks. PeVL 16/2014 vp , s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp , s. 3) perustuslakivaliokunta on kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota erityisesti kuntien erilaisiin mahdollisuuksiin sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan. Sopeuttaminen kunnan verotuloja lisäämällä voi valiokunnan mukaan johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Valiokunta on muun muassa huomauttanut, ettei valtionosuusuudistuksen täytäntöönpanolla saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta.

Ehdotuksen arviointi

Ehdotettu sääntely kuntien maksuosuuksien määräytymisen perusteista on laadittu lähinnä koko kuntasektorin näkökulmasta. Tämänkaltaisen sääntelyn vaikutuksia on kuitenkin valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä esitetyt laskennallista veronkorotuspainetta koskevat laskelmat ovat suuntaa-antavuudestaan huolimatta varsin yhteneväisiä. Kuntakohtaisten muutosten osalta näyttää selvältä, että kunnallisveron laskennallinen korotuspaine on useiden kuntien osalta merkittävä ja eräiden kuntien osalta erittäin merkittävä. Seurauksena näyttää myös olevan kunnallisveroprosenttien eriytymisen merkittävä kasvu.

Toisaalta on syytä ottaa huomioon, että lakiehdotuksen sisältämän rahoitusmallin kuntakohtaisten kustannusvaikutusten laskemiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, jotka eivät ole merkityksettömiä esityksen arvioinnissa.

Laskennallista veronkorotuspainetta arvioitaessa ei ole otettu esimerkiksi huomioon sitä kustannushyötypotentiaalia, jota uudistuksella on arvioitu saavutettavan. Tälle arviolle ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kuitenkaan antaa kovin paljon painoarvoa tarkasteltaessa lainsäädännöstä johtuvia merkittäviä ja melko nopeasti toteutuvia vaikutuksia yksittäisten kuntien talouteen.

Laskennallinen veronkorotuspaine ei myöskään välttämättä tarkoita tällaisen vaikutuksen toteutumista käytännössä ainakaan täysimääräisenä. Kunnilla on mahdollisuus sopeuttaa talouttaan myös muin keinoin kuin verotusta korottamalla. On kuitenkin huomattava, että sosiaali- ja terveysmenot muodostavat keskimäärin hieman alle puolet kuntien budjetista. Lisäksi kunnilla on muitakin tärkeitä lakisääteisiä yhteistoimintavelvoitteita, jotka niiden on hoidettava ja joista niillä on rahoitusvastuu. Sopeuttamistoimien olisi siten kohdistuttava muihin lakisääteisiin tehtäviin ja kuntien yleiseen toimialaan kuuluviin toimintoihin, joiden osalta kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan vaihtelevat huomattavasti (PeVL 16/2014 vp , s. 4). Vaikeuksia voisi tulla esimerkiksi kuntien mahdollisuuksiin huolehtia sivistyksellisistä perusoikeuksista. Muiden sopeuttamistoimien mahdollisuus ei siis ainakaan kaikkien kuntien osalta ole kovin merkittävä.

Lisäksi kysymys ei ole pelkästään sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamisen vaikutuksista, vaan osuutta on myös muilla - etenkin valtionosuuslainsäädännön muutoksiin - liittyvillä tekijöillä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin pitänyt perusteltuna kuntakohtaisten vaikutusten kokonaistarkastelua (PeVL 16/2014 vp , s. 4/II).

Edellä lausutun perusteella valiokunta katsoo, että laskennallista veronkorotuspainetta koskevia laskelmia voidaan lähtökohtaisesti pitää valtiosääntöisen arvioinnin perustana, vaikka ne eivät välttämättä täsmällisesti ennustakaan tosiasiallisia muutoksia tulevien vuosien kunnallisverotuksessa.

Uudistuksen negatiivisia kustannusvaikutuksia kuntien talouteen on ehdotuksessa lievennetty tasauskatolla ja siirtymäjärjestelyillä. Tasauskatto vähentää uudistuksen vaikutuksia niiden kuntien osalta, joiden vuotuinen asukaskohtainen muutos muutoin olisi yli 400 euroa. Neljän vuoden asteittaisesti toteutettava siirtymäaika puolestaan lieventää negatiivisten kustannusvaikutusten äkillisyyttä, mutta ei oikaise mahdollisia tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia. Tämä sääntely on jo kuitenkin otettu huomioon arvioitaessa laskennallista painetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Paine laskelmissa esitettyyn huomattavaan ja sääntely-yhteys huomioon ottaen melko äkilliseen kunnallisveron korottamiseen vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti. Arvioinnissa keskeistä on, että kunnallisveron korotuspaine ei johdu kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Olennaista on myös se, että kunnilla olisi varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveysmenojensa tasoon.

Niiden kuntien asukkaiden kannalta, joiden kunnallisveroprosentti nousee nykyiseen verrattuna varsin korkealle, on kysymys myös perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta. Tältäkin osin erityisen merkityksellistä on, että kunnallisveron korotuspaine johtuu yksinomaan lainsäädännöstä. Vaikka rahoitusmallia ei sinänsä voida pitää mielivaltaisena, asettaa lainsäädäntö eri kuntien asukkaat ainakin jossain määrin sattumanvaraisesti hyvin erilaiseen taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nykyistä kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien asukkaiden välillä on jo varsin suuri.

Lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta katsoo, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet ovat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi. Ehdotettu kuntien rahoitusvastuuta koskeva sääntely ei siten ole sellaisenaan toteutettavissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että tässäkin yhteydessä lainsäätäjällä on erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa rahoitussääntely perustuslainmukaisella tavalla.

Rahoitussääntelyä on syytä arvioida ja muuttaa kokonaisvaltaisesti. Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon, että rahoitusmallilla on myös läheinen yhteys valittavaan hallintomalliin. Vaikuttaakin siltä, että esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 14 §:n sisältämän tasauskaton alentaminen ja siirtymäaikojen pidentäminen ei ratkaisisi kaikkia rahoitusmalliin liittyviä ongelmia. Tämä arvio liittyy niin sanottuun kuntayhtymämalliin.

Perustuslakivaliokunta viittaa edellä kansainvaltaisuuden arvioinnin yhteydessä esitettyihin malleihin ja toteaa, että yhtenä vaihtoehtona sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voitaisiin toteuttaa myös siirtämällä tehtävät perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla olisi verotusoikeus. Lisäksi on olemassa muita mahdollisia rahoitusmalleja.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että valmisteltavaa rahoitusjärjestelmää on joka tapauksessa arvioitava kokonaisuutena siltä kannalta, täyttääkö se perustuslaissa asetetut vaatimukset. Tältäkin osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee pyytää vielä asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto, jos se päätyy muuttamaan ehdotusta perustuslainmukaiseen ratkaisuun pyrkien.

Sääntelykokonaisuus

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveyspalvelujen hallintojärjestelmää ja rahoitusta koskevat ratkaisut muodostavat yhdessä laajemman kokonaisuuden. Tätä kokonaisuutta on välttämätöntä arvioida niin perustuslain kuin toimivuuden kannalta samanaikaisesti.

Ottaen huomioon hallinto- ja rahoitusjärjestelmään tarvittavien muutosten ilmeinen laajuus ja erilaisuus hallituksen esityksessä esitettyyn järjestelmään verrattuna, perustelluinta on jättää asian valmistelu valtioneuvoston ja mahdollisesti myös laajapohjaisen parlamentaarisen elimen tehtäväksi. Hallintomallin ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta valmisteltaessa on oltava käytettävissä kattava taloudellisten vaikutusten arviointi. Kunnallisen itsehallinnon ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta valmistelussa on varattava myös kunnille mahdollisuus tulla kuulluksi.

Järjestämispäätös

Sosiaali- ja terveysalueen laatimassa järjestämispäätöksessä on järjestämislakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan määriteltävä tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät ja niiden tehtävät.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Olennaista on, että kunnille ei voida antaa uusia tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp , s. 176/I ja PeVL 20/2004 vp , s. 3/I).

Ehdotuksessa ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole kysymys kunnille annettavista uusista tehtävistä, vaan kunnilla nykyisen lainsäädännön perusteella olevien tehtävien järjestämistavasta (vrt. PeVL 41/2010 vp , s. 5/II ja PeVL 20/2004 vp , s. 3/I). Sääntely ei tältä osin muodostu perustuslain 121 §:ssä turvatun kuntien itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi.

Lakisääteinen selontekomenettely

Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista ohjausta vahvistettavaksi nykyisestä. Tähän liittyen valtioneuvosto velvoitetaan järjestämislakiehdotuksen 26 §:n perusteella antamaan joka neljäs vuosi eduskunnalle selonteko sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteista sekä palvelujen järjestämistä koskevista strategisista linjauksista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut perustuslain 44 §:ssä luotuun järjestelmään äärimmäisen huonosti soveltuvaksi, että valtioneuvosto, sille lähtökohtaisesti kuuluva vapaa aloitevalta sitoen, velvoitetaan lain säännöksin antamaan määrätystä asiasta ja tietyssä ajassa selonteko eduskunnalle. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi luontevampaa olisi, että tällainen velvoite olisi laadultaan poliittinen ja että se siten perustuisi eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon (PeVL 37/2006 vp , s. 8/II ja PeVL 5/2004 vp , s. 3/I) Toisaalta valiokunta on ilmastolakia koskevassa lausunnossaan katsonut selontekomenettelystä säätämiselle olleen asian yhteiskunnalliseen merkitykseen kytkeytyviä painavia syitä (PeVL 43/2014 vp , s. 2). Ehdotetulle sääntelylle voidaan tässäkin tapauksessa katsoa olevan vastaavia perusteluja.

Kielelliset oikeudet

Järjestämislakiehdotuksen 7 §:ssä, 11 §:n 2 momentissa, 12 §:n 2 momentin 7 kohdassa ja 17 §:n 1 momentissa edellytetään, että lain toimeenpanossa otetaan huomioon kielelliset oikeudet ja etenkin suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä. Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa on kielivähemmistön asemaa sosiaali- ja terveysalueen hallituksessa turvaava säännös. Lakiehdotuksen 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vähemmistökielen lautakunnasta, jollainen on oltava kaikilla erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittävillä sosiaali- ja terveysalueilla sekä tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä. Oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti sekä saamenkielen lautakunnasta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa ja 24 §:n 4 momentissa. Sääntely on asianmukaista perustuslain 17 §:n 1-3 momentissa turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta.

Sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksessä määritellään tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät. Esityksen perustelujen (s. 143) mukaan päätösvaltaa voidaan katsoa olevan jossain määrin myös siitä, miten yksittäisten tuottamisvastuualueiden rajat reuna-alueilla määrittyisivät. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet. Kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp , s. 3).

Lakiehdotusten käsittelyjärjestys

Lakiehdotuksia ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ole mahdollista käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuslakina. Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön on suhtauduttava lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitettava mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (ks. HE 1/1998 vp , s. 125/I, PeVM 10/1998 vp , s. 22-23, PeVL 6/2009 vp , s. 16/I, PeVL 1/2008 vp , s. 2, PeVL 46/2004 vp , s. 3-4 ja PeVL 26/2004 vp , 5/II). Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys erittäin merkittävästä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuudistuksesta. Tällaisesta uudistuksesta säätämiselle edes määräaikaisena poikkeuslakina ei ole edellä mainittuja perusteita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa
pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok

jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps (osittain)
Anna Kontula /vas
Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Nauclér /r (osittain)
Tom Packalén /ps (osittain)
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Tapani Tölli /kesk
Harry Wallin /sd (osittain)
vjäs. Lea Mäkipää /ps (osittain)
Mikaela Nylander /r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut
valiokuntaneuvos Petri Helander