



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017, HE 57/2017, HE 71/2017, HE 15/2018, HE 16/2018 vp

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS JA MAAKUNTIEN ITSEHALLINTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausunnon maakunta- ja soteuudistusta koskevasta sosiaali- ja terveysvaliokunnan 7.11. antamasta mietintöluonnoksesta maakunnan itsehallinnon näkökulmasta. Lausunnon ulkopuolelle on kuitenkin rajattu maakuntien rahoituskysymykset.

Perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa maakunta- ja soteuudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp. (jäljempänä aiempi lausunto) seuraavien itsehallintoa koskevien kohtien olevan joko säätämistä, järjestyskysymyksiä tai kohtia, joiden perustuslainmukaisuutta on arvioitava lainsäädäntökokonaisuuden perusteella.

Säätämistäjärjestyskysymyksiä olivat seuraavat:

- yhtiöittämisvelvollisuus (aiempi poisvedetty esitys HE 47/2017)
- uudistuksen voimaantuloaikataulu (aiempi poisvedetty esitys HE 47/2017)
- maakuntien investointien ohjaukseen liittyvä asetuksenantovaltuus (maakuntalaki 12 §, HE 15/2017)
- valtioneuvoston toimivalta säätää asetuksella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvista maakunnista (sote-järjestämislaki 10 §, HE 15/2017)
- valtioneuvoston toimivalta säätää asetuksella suurempiin kokonaisuuksiin koottavista tehtävistä (sote-järjestämislaki 11 §, HE 15/2017)
- valtioneuvoston toimivalta päättää ja säätää asetuksella sotien palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnon ohjaukseen liittyvistä asioista (sote-järjestämislaki 19 §, HE 15/2017)

Kokonaisarvioinnin alaisia olivat seuraavat:

- maakunnan yleinen toimiala (maakuntalaki 6 §, HE 15/2017)



- valtion maakuntaan kohdistama ohjaus (investointien ohjaus, palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnon ohjaus, maakuntalaki 12 §, sote-järjestämislaki 19 §, HE 15/2017)

Sosiaali ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 7.11.2018 julkaisemassaan mietintöluonnoksissaan tehnyt perustuslakivaliokunnan lausunnon edellyttämiä ja eräitä muita muutoksia, joilla on joko suoraan tai välillisesti merkitystä maakunnan itsehallintoon. Näitä ovat seuraavat muutokset:

- Maakuntalakiehdotus 12 §: Tarkennettu investointien ohjausta koskevaa säännöstä siltä osin, mitä tarkoitetaan taloudellisesti merkittävällä tai laajakantoisella investoinneilla, joista on vuosittain laadittava maakuntien yhteistoiminta-alueen yhteinen esitys ja jotka valtioneuvosto hyväksyy osana julkisen talouden suunnitelmaa. Investoinnin toteuttaminen maakunnassa edellyttää sen hyväksymistä maakuntien investointisuunnitelmassa. Muutoksella on vaikutus valtioneuvoston asetuksenantovaltuutukseen (sääätämisjärjestyskysymys);
- Maakuntalakiehdotus 105 §: Maakunnan talouteen liittyviä arviointimenettelyn edellytyksiä on muutettu maakuntien rahoituslakiin tehtyjen maakuntien lisärahoitukseen liittyvien muutoksien vuoksi siten, että aiemman kahden vuoden sijaan arviointimenettely voi käynnistyä yhtenä vuonna maksetun maakunnan aloitteesta maksetun lisärahoituksen perusteella;
- Maakuntalakiehdotus 16 luku: maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskevat säännökset, mm. palveluja koskeva käyttövelvoite, on poistettu;
- Maakuntalakiehdotus 123 §: Maakuntien tilakeskus Oy:n ja Wimana Oy:n tehtäviä ja maakuntien käyttövelvoitetta koskeva uusi asetuksenantovaltuus, joka korvaa Maakuntien tilakeskusta koskevan asetuksenantovaltuutuksen;
- Sote-järjestämislakiehdotus 10 §: Yhteistyöalueiden kriteereitä tarkennettu siten, että valtioneuvoston asetuksella määriteltyjen yhteistyöalueiden oltava maantieteellisesti yhtenäisiä ja alueen väestön palveluiden järjestämisen, tuottamisen, potilasturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia sekä niissä on oltava maakunta, jossa on yliopistollinen sairaala (sääätämisjärjestyskysymys);
- Sote-järjestämislakiehdotus 11 §: Suurempiin kokonaisuuksiin kootavien palveluiden osalta on viitattu sosiaalihuoltolain 33 a §:ään ja terveydenhuoltolain 45 §:ään ja poistettu erillinen asetuksenantovaltuus (sääätämisjärjestyskysymys);
- Sote-järjestämislakiehdotus 19 §: Säännöstä on tarkennettu siten, että valtioneuvoston asetuksenantovallan piiriin kuuluvilla laajakantoisilla investoinneilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia ja maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin maakunnassa (sääätämisjärjestyskysymys);

- Sote-järjestämislakiehdotus 22 §: Palveluiden tuottamista koskevaa säännöstä on tarkennettu siten, että vastuu maakunnan muiden kuin suoran valinnan sote-palveluiden tuottamisesta on annettava yhdelle liikelaitokselle mutta maakunnan muu liikelaitos voi tuottaa tälle liikelaitokselle yksittäisiä täydentäviä sote-palveluja.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön lausuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista seuraavaa:

Valtiovarainministeriö katsoo ensinnäkin, että valiokunnan aiempi ja uusi lausunto määrittää maakunnallisen itsehallinnon keskeiset reunaehdot. Itsehallinnon kannalta keskeiset säännökset sisältyvät maakunta- ja sote-järjestämislakiin, joita ministeriö on avannut jäljempänä lausunnossa kohdittain.

Valtiovarainministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on muutettu niitä kohtia ministeriön esityksien pohjalta, jotka perustuslakivaliokunta katsoi säätämisyjärjestyskysymyksiksi. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että itsehallinnon kannalta keskeisten eli yhtiöittämisvelvollisuuden poistamista ja aikataulun muuttamista koskevien muutoksien lisäksi kokonaisarvioinnin alaiseksi jääneiden kohtien lähtökohdat ja perusteet eivät ole muuttuneet siten, että kokonaistarkastelussa itsehallinnon ala olisi supistunut aiempaan nähden. Päinvastoin yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen ja aikataulun myöhentäminen ovat vahvistaneet varsinkin maakunnan mahdollisuuksia ohjata omaa palvelutuotantoaan ja päättää järjestämisvastuuseensa kuuluvista asioista myös valinnanvapausjärjestelmän osalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen perusteella maakunnan itsehallinnosta muodostuu suppeampi kuin kunnan asukkaiden itsehallinnon. Perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän lähtökohdan aiemmassa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnallisen itsehallinnon ei ole ollut tarkoitus olla samanlainen kuin kunnan asukkaiden itsehallinnon. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan, lailla säätämisen vaatimus sekä yleinen toimiala.

Kansanvaltaisuus

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa lausunnossaan, että kansanvaltaisuuteen, eli maakuntavaltuuston valintaan vaaleilla, päätösvallan kuumiseen maakuntavaltuustolle sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuteen, liittyvät lähtökohdat muodostavat ydinsisällöin maakunnan itsehallinnolle. Valiokunta katsoi, että maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja että ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ole tehty sellaisia muutoksia, että maakuntavaltuuston asema ylimpänä toimielimenä tai asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia olisi muutettu aiempaan käsittelyssä olleeseen lakikokonaisuuteen siten, että perustuslakivaliokunnan esittämä perusasetelma olisi muuttunut. Maakuntavaltuuston asemasta ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ehdotetaan säädettäväksi lähes samoin kuin kuntalaissa. Maakuntalaki on kuntalain tapaan pitkälti mahdollistava.

Mietintöluonnoksen mukaan vaaleilla valittu maakuntavaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa maakunnassa. Tältä osin ehdotettu sääntely turvaa itsehallinnon ytimeen kuuluvan kansanvaltaisuuden toteutumisen. Vaalien osalta valtiovarainministeriö katsoo, että lainsäädäntöaikataulu tarkoittaa, että ensimmäiset maakuntavaalit voidaan pitää vasta syksyllä 2019 perustuslain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen vuoksi. Muutoin valtiovarainministeriö katsoo, että uudistuksen voimaantulon myöhentämisen mahdollistaa hallitun ja kansanvaltaisesti ohjatun muutoksen toteuttamisen.

Valinnanvapausjärjestelmään liittyvän toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta luopuminen on parantanut olennaisesti maakunnan mahdollisuuksia ohjata omaa tuotantoaan. Maakuntalakiehdotuksen 9 luvun mukaan maakunnan asettaa liikelaitokselle sen toiminnan ja talouden tavoitteet, tuotannon edellytykset ja velvoitteet (mm. ostopalveluvelvoitteet), sitovat meno- ja tuloerät sekä päättää liikelaitoksen investointisuunnitelmasta sekä valitsee ja erottaa johtokunnan. Täten maakunta asettaa liikelaitoksen toiminnan keskeiset reunaehdot ja voi nimitys- ja erottamistoimivaltansa perusteella vaikuttaa olennaisesti myös johtokuntaan nimitettäviin henkilöihin ja harjoitettuun johtamiseen. Aiemmassa valinnanvapausjärjestelmää koskevassa esityksessä maakunnalla oli mahdollisuus ohjata omaa tuotantoaan vain omistajaohjauksella, jonka perusteella maakunnalla oli selvästi heikommat tai välillisemmät mahdollisuudet ohjata omaa palvelutuotantoaan tai vaikuttaa sen hallintoon. Liikelaitosmuoto tarjoaa välittömämmät mahdollisuudet puuttua liikelaitoksen toimintaan.

Vaalikelpoisuus

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietintöluonnoksessaan esittänyt muutoksia maakuntavaltuutettua koskeviin vaalikelpoisuussäännöksiin. Valiokunta esittää vaalikelpoisten piirin laajentamista siten, että maakuntavaltuustoon voitaisiin valita myös sellainen maakunnalle sen toimialalla palveluja tuottavan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen taikka johtavassa ja vastuullisessa asemassa oleva, joka yhteisön palvelutuotannon laajuuden perusteella rinnastuu ammatinharjoittajaan ja kyseessä on yksittäinen palvelutehtävä. Jotta mahdolliset intressitiriititilanteet estettäisiin kuitenkin em. tapauksissa esteellisyyssäännökseen on lisätty luonnoksessa säännös, joka estää tällaista henkilöä osallistumassa valtuuston päätöksentekoon, kun yhteisöllä on odotettavissa asiassa erityistä hyötyä tai haittaa (intressijäävisäännös).

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitetty laajennus poistaa aiemmassa esityksessä olleen ongelman, jonka perusteella toiminnan juridisella muodolla oli vaikutus henkilön vaalikelpoisuuteen. Nyt samassa tosiasiallisessa asemassa olevia kohdellaan vaalikelpoisuuden osalta samalla tavalla.

Maakunnan päätösvalta valinnanvapausjärjestelmässä

Valinnanvapausjärjestelmään siirrettävistä palveluista säätäminen rajoittaa maakunnan mahdollisuuksia päättää palvelutuotantonsa ja hallintonsa järjestämisestä, koska se velvoittaa avaamaan kilpailun näiltä osin. Lailla säätäminen liittyy nimenomaan uudistuksen tavoitteeseen turvata paremmin perusoikeuksien toteutuminen sote-palveluissa erityisesti perustasolla sekä lisätä henkilöiden itsemääräämisoikeutta palveluissa. Täten maakunnan päätösvalan rajoittamiseen on katsottu olevan perusoikeuksiin liittyviä painavia perusteita.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 42 ja 43 §:n mukaan maakunta päättää hallintopäätöksellään valinnanvapausjärjestelmään liittyvien palveluiden laatua, voimavaroja ja saatavuutta, palveluketjuja, palveluiden yhteensovittamista koskevia ehdoista sekä häiriö- ja poikkeusoloja sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseen sekä palvelujen tuottamiseen liittyvistä ehdoista. Sopimuksenvaraiseksi jää 48 §:n perusteella lähinnä teknisiä hallintopäätöksen soveltamiskysymyksiä. Verrattuna nykyiseen ostopalvelumaailmaan on myös huomattava, että maakunta voi järjestämisvastuunsa perusteella myös halutessaan muuttaa ehtoja eikä ole sidottu sopimusaikaan, kuten nykyisin. Maakunnalle jää siten merkittävä ohjausvalta siltäkin osin, kun on kysymys valinnanvapausjärjestelmään kuuluvista tehtävistä.

Maakunnan suoran valinnan palveluihin liittyvän kirjanpidon eriyttämisvaatimuksen perusteena on paremman toiminnan läpinäkyvyyden turvaaminen. Se mahdollistaa toiminnan vertailun muiden suoran valinnan palvelutuottajien tuotantoon sekä mahdollistaa kilpailuneutraliteetin toteutumisen valvonnan. Velvoite voidaan toteuttaa joko perustamalla oma liikelaitos tai eriyttämällä toiminta maakunnan liikelaitoksen sisällä kirjanpidollisesti. Esitys mahdollistaa siten myös pienille maakunnille velvoitteen toteuttamisen ilman suuria hallinnollisia kuluja.

Kirjanpidon eriyttämisvaatimusta koskeva säännös liittyy myös järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, jonka perustuslainmukaisuuteen perustuslakivaliokunta ei nimenomaisesti ottanut kantaa aiemmassa lausunnossaan. Tältä osin ministeriö viittaa hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin ja katsoo, ettei rajoita merkittävästi maakunnan päätösvaltaa ja säännös on tarkoituksenmukainen ja perusteltu suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa lausunnossaan, että vaikka perusteiltaan ehdotus täytti perustuslain edellyttämän kansanvaltaisuusvaatimuksen, sisältyi kuitenkin sääntelykokonaisuudessa elementtejä, ennen kaikkea valtion ohjauksessa sekä yhtiöittämisvelvollisuudessa, joita se katsoi olevan syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin kansanvaltaisuuden kannalta. Valiokunta katsoi, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain kannalta ongelmalliseksi ennen kaikkea seuraavat säännökset:

Maakuntalakiehdotus

- 11 §: Maakuntien taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palveluiden järjestämiseksi maakunnan on laadittava vuosittain maakuntien yhteistoiminta-alueen yhteinen esitys ja investoinnin toteuttaminen maakunnassa edellyttää investoinnin hyväksymistä maakuntien investointisuunnitelmassa. Valtioneuvosto hyväksyy investointisuunnitelman osana maakuntalain 11 §:n mukaista julkisen talouden suunnitelmaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä taloudellisesti merkittävänä sekä siitä, milloin investointia on pidettävä poikkeuksellisen laajakantoisena.

Sote-järjestämislakiehdotus

- 19 § 2 mom: Valtioneuvosto voi päättää viime kädessä maakuntia sitovasti soten palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä, jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta tai valinnanvapauden toteutumista.
- 19 § 3 mom: Soten toiminnallisesti tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisen investoinnin saa toteuttaa vain, jos se sisältyy maakuntalain 12 §:n mukaiseen investointisuunnitelmaan
- 19 § 4 mom: Valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti soten tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen vuoksi olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien hankkimisesta noudatettavista vaatimuksista.
- 19 § 6 mom: Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin investoinnin laajakantoisuudesta. Asetuksella voidaan säätää myös, mitkä ovat ne tekniset ja taloudelliset vaatimukset tietojärjestelmien muuttamiseen tai uusimiseen valtion ja maakuntien yhteistoiminnassa.

Yleistä ohjauksesta

Valtion ohjaus koostuu useasta eri osasta, maakuntalain mukaisesta valtiovarainministeriön yleisestä maakuntien toiminnan ja talouden seurannasta, maakuntien talouden ohjausta ja maakunnan rahoituksen riittävyyden arvi-

ointia koskevista valtion ja maakuntien neuvotteluista sekä maakuntien sitovasta investointien ohjauksesta. Lisäksi aluehallintovirasto, jatkossa valtion lupa- ja valvontaviraston, valvoo toiminnan lainmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädetään hallinnonalakohteisista valtion ohjauksen keinoista. Näitä ovat valtioneuvoston oikeus vahvistaa valtakunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tavoitteet sekä oikeus viime kädessä päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen tai sopimus ei turvaisi laissa edellytetyllä tavalla yhdenvertaisia palveluja, sekä oikeus päättää yksittäistä maakuntaa sitovasti eräissä tilanteissa riittävät ja yhdenvertaiset palvelut turvaavasta palvelurakenteesta, investoinnista sekä tietojärjestelmien käyttöön-otosta.

Valtion maakuntiin kohdistaman maakuntalain säännöksiin perustuvan ohjauksen tavoitteena on varmistaa samanaikaisesti rahoitusperiaatteen toteutumista eli rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain sekä julkisen talouden kestävyys- ja turvaamista. Paitsi julkisen talouden kestävyys- ja turvaaminen sekä erityisesti työn verotukseen kohdistuvan nousupaineen hillitseminen, niin myös uudistuksen tavoitteiden eli perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, että valtion ohjaus kohdistuu paitsi maakuntatalouteen kokonaisuutena, niin myös yksittäisiin maakuntiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa palvelurakenteen valtakunnallisen kehittämisen ja ohjauksen keskeisenä tavoitteena on päällekkäisen toiminnan välttäminen, rajallisten voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen kansallisesti. Valtakunnallisella ohjaamisella edistetään toimijoiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisia henkilöstörakenteita, vahvistetaan perustason toimintaa ja ohjataan valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteuttamista. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain toimeenpanovaiheessa, uudenlaista järjestämisrakennetta luotaessa, valtakunnallisen ohjauksen merkitys on olennainen.

Investointien, palvelurakenteen sekä tiedonhallinnon ohjaus

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtioneuvoston ohjausvalta sote-järjestämislain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun palvelurakenteeseen on rajattu tilanteisiin, jossa palvelurakenne ei turvaa sote-palveluiden osalta palveluiden yhdenvertaisuutta, saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua. Näiltä osin säännöksiin tarkoituksena on siis varmistaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien toteutuminen. Maakunnat ovat kooltaan ja kantokyvyltään erilaisia ja valtioneuvostolla tulee olla mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa perusoikeuksien toteutuminen vaarantuu. Varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa tulee varmistaa, että uusi hallintorakenne turvaa perusoikeuksien toteutumisen yhdenvertaisesti maakunnan alueella. Täten valtioneuvoston toimivalta liittyy myös perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Täten näiltä osin maakunnan itsehallinnon rajoittamiseen on perusoikeuksista johtuva perusteltu syy.

Maakuntalain 12 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman hyväksymisen osalta säännökset liittyvät rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamiseen sekä uudistuksen rahoitusmalliin, jossa maakuntien rahoitus perustuu valtion rahoitukseen. Lisäksi ehdotukset liittyvät osaltaan myös uudistuksen tavoitteeseen hillitä kustannusten kasvua.

Investointisuunnitelmien laatimisvelvollisuus on rajattu taloudellisesti merkittäviin tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisiin investointeihin. Taloudellisesti merkittäväksi investoinniksi olisi määritelty investoinnit, jotka vaikuttava yhteistyöalueen talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla. Poikkeuksellisen laajakantoisella investoinneilla tarkoitettaisiin investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muutoin pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia maakuntien toimintaan ja tehtäviin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin taloudellisesti merkittävän investoinnin euromäärästä sekä siitä, milloin investointi olisi poikkeuksellisen laajakantoinen.

Hallituksen esityksen perusteluissa on taloudellisesti merkittävän investoinnin euromääräiseksi rajaksi arvioitu noin 30 milj. euroa. Alustavan investointeja koskevan skenaariotyön ja jo tehtyjen rajoituslain mukaisen sairaanhoitopiirin investointilupien (3 mrd. euroa) perusteella valtiovarainministeriö arvioi, että vuosittain tällaisten investointisuunnitelmaan hyväksyttävien investointien määrä olisi kaksi. Vuodesta 2016 ns. rajoituslain aikana hyväksyttävistä hankkeista näitä oli 17, kun yhteensä hankkeita olisi 65 (lokakuu 2018). Valtioneuvoston puuttumiskynnys olisi siten korkea ja perusteltu valtion rahoitusvastuun ja perusoikeuksien turvaamistehtävän perusteella.

Poikkeuksellisen laajakantoisia investoinnin tarkemmasta rajauksesta ei ole olemassa samanlaisia skenaarioita taloudellisesti merkittävästä investoinnista tai samanlaisia mahdollisuuksia tarkentaa asetuksenantovaltuutta numeerisilla raja-arvoilla. Molemmissa valtion ohjauskynnys on kuitenkin korkea ja sillä pyritään varmistamaan strategisesti tärkeiden investointien toteuttaminen, joilla on kytkentä myös peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseen.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun soten toiminnallisesti tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoiset investoinnit tulee sisällyttää maakuntalakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuun investointisuunnitelmaan. Myös erillisen asetuksenantovaltuuden edellytykset ovat samat kuin maakuntalain 12 §:n mukaisen poikkeuksellisen laajakantoisten investointien. Täten sote-investointia koskeva säännös on kytketty em. maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään ja sen perustelut ovat siis samat.

Sote-järjestämislain 19 §:ssa tarkoitettun soten tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan osalta valtion ohjaus on välttämätöntä yhteisen tiedon sekä yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönoton varmistamiseksi. Sote-palveluiden integraatio perustuu tiedon integraatioon, joka edellyttää yhteensopivia järjestelmiä, yhteisiä tietokuvauksia mutta myös kustannusvaikuttavia yhteisiä tietojärjestelmiä. Jos tiedonhallinnan

tai tietojärjestelmäpalveluiden ohjausta ei mahdollisteta, tarkoittaa tämä se taloudellisesti lisäkustannuksia ja toiminnallisesti nykyisen kuntapohjaisen hajanaisen järjestelmän jatkumista sekä heikentää mahdollisuuksia rakentaa asukkaiden palveluketjut turvaavia tietojärjestelmiä. Tämä vaikuttaa myös olennaisesti uudistukseen kustannusten kasvun hillintätavoitteen toteutumiseen. Kun koko uudistuksen tavoitteena on hyödyntää yhteistä tietoa ja tietoteknologiaa, uudistuksen tavoitteet edellyttävät yhtenäistä ohjausta.

Yleinen toimiala

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa lausunnossaan, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet. Valiokunta katsoi, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa. Yleisen toimialan merkityksen itsehallinnon kannalta se katsoi riippuvan kokonaisharkinnasta. Arvioinnissa merkityksellisiä ovat perusoikeuksien turvaamisen lisäksi ”hallinnon turvaamiseen liittyvät näkökohdat” sekä maakuntien rahoitusmalli.

Valtiovarainministeriö viittaa HE 15/2017 esitettyihin perusteluihin sekä yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossaan (HaVL 3/2018) esittämiin perusteisiin, miksi maakunnille ei tulisi antaa yleistä toimialaa. Hallintovaliokunta katsoi, että yleisen toimialan antaminen maakunnille voisi johtaa toimivaltaristiriitaan kuntien ja maakuntien välillä. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä ristiriita on jo nyt esillä julkisessa keskustelussa. Suurten kaupunkien viimeaikaisissa ulostuloissa on jo esitetty, että jo esitettyjen tehtävien osalta on pelkona, että ristiriitoja syntyy.

Yleisen toimialan poissulkemista tukee myös maakunnille jo maakuntalain 6 §:ssä määritellyt laajat tehtävät sekä niihin liittyvä keinovalikoimiin liittyvä harkintavalta. Hallintovaliokuntakin katsoi, että ”maakuntalain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvät tehtäväkokonaisuudet ja 6 §:n 2 momentin 5 tehtäväaluetta, maakuntien monialainen tehtäväkokonaisuus muodostaa lakisääteisestä perustastaan huolimatta eräänlaisen maakunnalle ominaisen oman toimialan, joka kuitenkin on rajoitettu säännöksistä ilmeneviin tehtäväaloihin eikä maakunnalla olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Muun muassa aluekehitystehtävissä ja maakunnan elinkeinopolitiikassa maakunnalla on harkintavaltaa sen suhteen, mitä ja millaisia tehtäviä niihin yksityiskohdissaan kuuluu.”

Valtiovarainministeriö viittaa yleisen toimialan rajauksessa myös perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon, jossa se katsoi yleisen toimialan rajauksen olevan mahdollista ennen kaikkea perusoikeuksien turvaamisen sekä siihen liittyvän rahoitusperiaatteen johdosta. Yleisen toimialan rajausta on myös seurausta maakuntien rahoitusmalliin. Valtiovarainministeriö viittaa lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään perustuslain lähtökohtaan, jonka mukaan Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan eikä maakuntatason itsehallinto voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Jos kunnilla on mahdollisuus siirtää tehtäviä

laajasti maakunnille tai maakunnilla on mahdollisuus ottaa tehtäviä hoitettavakseen yleisen toimialan perusteella, tämä lähtökohta voi vesittyä varsinkin pienempien kuntien osalta.

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslakivaliokunta viittasi aiemmassa lausunnossaan uudistukseen liittyvien eräisen asetuksenantovaltuuksien osalta siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Koska perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, se katsoi, että itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi, ennen kaikkea maakuntalain ja sote-järjestämislain investointien ohjaukseen sekä palveluiden kokoamiseen liittyvät asetuksenantovaltuudet olivat ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tehty seuraavat asetuksenantovaltuuksia koskevat muutokset:

Maakuntalakiehdotus

12 §: Investointien ohjausta koskevaa säännöstä on tarkennettu siten, että taloudellisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa pitkäaikaisesti yhteistyöalueen talouteen olennaisella tavalla. Poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan puolestaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työhönjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia.

Sote-järjestämislakiehdotus

10 §: Säännöstä on tarkennettu siten, että asetuksella säädettävien yhteistyöalueiden kriteereitä on tarkennettu siten, että yhteistyöalueiden tulee käsittää yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan lisäksi maakunnat, jotka muodostavat maantieteellisesti yhtenäisen sekä alueen väestön palveluiden järjestämisen, tuottamisen, potilasturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta toiminnallisen kokonaisuuden.

11 §: Palveluiden kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin ei enää esitetä erillistä asetusta, vaan kokoamisesta on viittaus sosiaalihuoltolain 33 a § ja terveydenhuoltolain 45 §:ään;

19 §: Säännöksen asetuksenantovaltuutta on tarkennettu siten, että laajakantoisilla investoinneilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työhönjakoon ja jossa on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sote-palveluihin maakunnassa. Muulta osin asetuksenanto-oikeutta ei ole muutettu. Asetuksella voidaan säätää myös, mitkä ovat ne tekniset ja taloudelliset vaatimukset tietojärjestelmien muuttamiseen tai uusimiseen valtion ja maakuntien yhteistoiminnassa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tarkennettu säätämisyjärjestyskysymyksiksi katsottuja asetuksenantovaltuuksia siten, että asetuksenantovaltuudet täyttävät perustuslain 80 §:n edellytykset.

Valtiovarainministeriö katsoo, että maakuntalakiehdotuksen 12 §:n asetuksenantovaltuutta on tarkennettu määrittämällä jo laissa tarkemmin, mitä tarkoitetaan taloudellisesti merkittävällä ja poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n osalta valtiovarainministeriö toteaa, että säännöksessä ollut asetuksenantovaltuus on poistettu ja viittauksessa mainittujen sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain asetuksenantovaltuudet ovat jo voimassa olevia säännöksiä ja ne ovat syntyneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 63/2016 vp).

Sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:n osalta valtiovarainministeriö katsoo, että esitetyt uudet yhteistoiminta-alueen kriteerit rajaavat valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Esitetty rajausta vastaa pitkälti mm. aiemmin Paras-laissa säädettyä yhteistoiminta-alueen määrittelyä.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:n osalta on muutettu investointia koskevaa asetuksenanto-oikeutta tekemällä samat määrittelymuutokset kuin, mitä on tehty maakuntalaki 12 §:ään poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista.

Verotusoikeus

Esityksessä ei ehdoteta maakunnille verotusoikeutta vaikka verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon keskeinen osa.

Verotusoikeuden puuttumisen osalta valtiovarainministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon, jonka mukaan lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäisen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta se ei ole ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus.

Muut itsehallinnon arviointiin mahdollisesti vaikuttavat muutokset

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on poistettu maakuntalain 119 ja 121 §:ssä olevat henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskusta koskevat säännökset.

Valtiovarainministeriö katsoo, että muutos lisää osaltaan maakunnan mahdollisuuksia päättää näiden tukipalvelujen järjestämisestä.

Maakuntalain 105 §:n arviointimenettelyä koskevaa säännöstä on muutettu maakuntien rahoituslain muutoksien perustella siten, että säännöksessä on otettu huomioon maakuntien lisärahoitukseen esitetyt muutokset. Lisäksi on muutettu sitä, että maakunnan hakiessa lisärahoitusta,

arviointimenettely voi käynnistyä jo yhden vuoden perusteella aiemman kahden vuoden sijasta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että arviointimenettelyn käynnistämistä koskevat muutokset ovat vähäisiä ja koska rahoituslain lisärahoituksen myöntämistä koskevat muutokset on sidottu perusoikeuksien turvaamiseen, on tämäkin muutos perusteltu perusoikeuksien näkökulmasta.

Lainsäädäntöjohtaja

Auli Valli-Lintu