

Janne Salminen

23.3.2021

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 241/2020 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä hyvinvointialueiden perustamiseksi ja toiminnan perustaksi. Laajan etenkin sosiaali- ja terveystalvaeluja ja myös pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvaelut sekä pelastustointi. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustointien tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustointien järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta jättäen Helsingin kaupungille edelleen niiden järjestämisvastuun. Palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön varmistamiseksi muodostettaisiin yhteensä viisi yhteistyöaluetta.
2. Hyvinvointialueet olisivat ehdotuksen mukaan julkisoikeudellisia itsehallinnollisia yhteisöjä. Hyvinvointialueet vastaisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia. Uudenmaan maakunnassa kuitenkin poikettaisiin nykymaakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Hyvinvointialueesta annettavasta laissa säädettäisiin hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä talouden tarkastusta koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustointien järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustointien järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille.
3. Ehdotuksessa säädettäisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta. Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määrätymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

4. Esitys on huomattavan laaja ja moniulotteinen. Yhtäältä siihen sisältyy oikeudellisesti osin myös uudentyyppejä merkittäviä kysymyksiä. Toisaalta siinä on myös kysymyksiä, joista on jo tuoreeltaan aikaisempien vastaavien hankkeiden yhteydessä syntynyttä käytäntöä, joka on myös tässä yhteydessä relevanttia.

5. Tässä lausunnossa on huomattavan laajasta kokonaisuudesta kysymys yksinomaan hyvinvointialueiden itsehallinnosta ja niiden mahdollisuudesta oman taloutensa kannalta vastata niille kuuluvista julkisoikeudellisista velvoitteista sekä siihen liittyen niin sanotun maakuntaveron oikeudellisesta puolesta.

6. Yleisesti ottaen ja myös hyvinvointialueiden itsehallintoa oikeudellisesti arvioitaessa esitystä on oikeudellisesti perusteltua lähestyä sitä kannalta, että ehdotuksessa on kysymys perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta muuttamalla merkittävällä tavalla hallinnollisia, suomalaisen terveys- ja sosiaalihuoltojärjestelmän puitteita sinänsä ja luomalla samalla uusi viranomaiskoneiston taso, esityksessä hyvinvointialueiksi nimetty itsehallintotaso. Sen muodostaminen ja sille siirtyvät tehtävät vaikuttavat suoraan perustuslain 121 §:n tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon. Hyvinvointialueiden muodostamisella ja olemassaololla on vaikutusta puolestaan esimerkiksi verotukseen.

7. Perustuslain 19.3 § itsessään mutta sen lisäksi myös perustuslain 22 § painottaa julkista vastuuta. Siltä kannalta on perusteltua arvioida myös sitä, missä määrin julkisella vallalla on esityksen perusteella vastuu järjestää ja mahdollisuudet päättää, ohjata ja valvoa perusoikeuksien toteuttamista alalla, jossa sillä on velvollisuus turvata perusoikeuksien toteuttaminen ihmisille. Lainsäädännössä on luotava perustuslaissa turvatut *riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle* (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp). Käsillä olevassa esityksessä yksinkertaisimmillaan kysymys on tältä kannalta siitä, miten laissa tarkoitetut hyvinvointialueet voivat säädösperustaisesti varmistaa perustuslain 19.3 §:ssä perusoikeuksina turvatut palvelut jokaiselle omalla alueellaan ja voidaan varmistua siitä, että niin tapahtuu.

8. Tähän puolestaan liittyy kiinteästi laissa tarkoitettujen *hyvinvointialueiden itsehallinto*. Siinä on kysymys perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettua ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla”. Ehdotetulla järjestelyllä on lisäksi merkitystä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, johon uudenlainen itsehallinto väistämättä vaikuttaa. Käsillä oleva ehdotuksessa yksinkertaisimmillaan on tältä osin kysymys a) siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121.4 §:n vaatimukset asianmukaisesti täyttävää, ja b) siitä, puututaanko tällä järjestelyllä puolestaan kuntien asukkaiden itsehallintoon tavalla, joka olisi perustuslain 121 §:n kannalta muutoin ongelmallinen. Lisäksi kun hyvinvointialueet ovat ehdotuksen mukaan perustuslain 121.4 §:n tarkoittamalla tavalla itsehallinnollisia, on arvioitava, miten siihen nähden suhtautuu itsehallintoon vaikuttava ja tässä ehdotettu perustuslain 19.3 §:n kannalta perusteltu valtion ohjaus.

9. Verrattuna aikaisempiin vastaaviin arviointitilanteisiin tässä ehdotuksessa tarkoitetuille hyvinvointialueille siirtyy vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät eikä maakunnista muodostuisi esityksen perusteella samanlaisia kuin edellisessä reformissa on ehdotettu. Tästä huolimatta mielestäni perustan nyt ehdotetun järjestelyn arvioimiseksi muodostavat muutettavat muuttaen lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä esitetyt arviot maakuntien itsehallinnosta ja kunnan asukkaiden itsehallinnosta.

10. Hyvinvointialueiden itsehallintoa on perusteltua tarkastella perustuslain 121.4 §:n kannalta. Sen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

11. Mainitsemani perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustuslain 121.4 § ei edellytä samanlaista itsehallintoa kuin perustuslain 121 § muutoin edellyttää siltä osin kuin siinä säädetään kunnan asukkaisesta itsehallinnosta.

12. Maakuntien itsehallinto ja siten myös käsitykseni mukaan nyt ehdotettu hyvinvointialueiden itsehallinto voi olla toisenlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, johon puolestaan kuuluvat asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus mukaan lukien kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja kunnan yleinen toimiala. Pitkäaikaisen perustuslaillisen käytännön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on lisäksi huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp) ja 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 (esim. PeVL 41/2014 vp). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklaan.

13. Perustuslaki tuntee monenlaista itsehallintoa: Perustuslaissa säädetään erilaisista itsehallinnon muodoista, jotka poikkeavat toisistaan huomattavasti itsehallinnon luonteen osalta ja joista kunnallinen itsehallinto on vain yksi. Perustuslain tarkoittamista itsehallintomuodoista vahvin on perustuslain 120 §:n mukainen Ahvenanmaan itsehallinto, joka sisältää oman lainsäädäntövallan itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Itsehallintoa ovat myös saamelaiden kulttuuri-itsehallinnosta säädetty (perustuslain 121.4 § ja yliopistojen itsehallinnosta säädetty (perustuslain 123.1 §).

14. Tästä voi arvioida, että lainsäätäjällä on selvästi harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi itsehallinto kuntia laajemmilla alueilla muodostuu.

15. Tämä harkintavalta ulottuu myös siihen, miten arvioidaan verotusoikeutta osana tällaisten alueiden itsehallintoa.

Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut asian seuraavasti (PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa hallituksen tuolloin ehdottamasta sote-uudistuksesta (PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp), että sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien 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.

Edellä todettu valiokunnan kannanotto puoltaa vahvasti tulkintaa siitä, että verotusoikeus luettaisiin osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka myös maakunnalle on itsehallinnon periaatteiden mukaisesti turvattava lailla. Valiokunta on kuitenkin hyväksynyt Kainuun hallintokokeilun yhteydessä myös sellaisen perustuslain 121 §:n 4 momentin mu-

kaisen itsehallintojärjestelyn, johon ei sisältynyt verotusoikeutta. Perustuslain 121 §:n 3 momentin verotusoikeutta koskeva säännös viittaa sekin yksinomaan kuntiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja.

16. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121.4 §:ssä *ei säädetä* kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja *muutenkin kuntaa suurempien alueiden itsehallinto voi poiketa kunnan asukkaiden itsehallinnosta* (PeVL 26/2017 vp). Samoin valiokunnan mukaan merkitystä on sillä, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon takeena on laintasoisuutta. Tällä on edelleen merkitystä tarkasteltaessa hyvinvointialueita ja esimerkiksi niiden rahoitusta.

17. Ehdotettu hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa merkittävästi perustuslain 121 §:n tarkoittamasta kunnan asukkaisen itsehallinnosta. Tämä ei sinänsä ole ongelma ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö. Samalla on kuitenkin huomautettava, että ehdotettu itsehallinto yleisesti ottaen on monin osin varsin pientä ja vaatimatonta. Tämä johtuu varsinkin siitä, että valtiolla on niin vahva ohjaava valta suhteessa hyvinvointialueisiin. Vaaleilla valittavan elimen päätäntävalta on yllättävän vähäistä. Valtion vahva ohjausvalta on oman tulkintani mukaan ongelmallinen siltä kannalta, että itsehallinnolta pitäisi voida edellyttää jotakin itsenäistä sisältöä suhteessa tällaiseen ohjaamiseen. Käsitakseni mukaan itsehallintoon liittyvän lailla säätämisen vaatimuksen vähimmäiskriteerin kannalta ehdotettua itsehallintoa tulisi vielä tarkastella.

18. Kysymystä hyvinvointialueista hallinnollisina entiteetteinä ja perusoikeuden turvaamista yhdistää etenkin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen kuuluva rahoituksen problematiikka. Perustuslain 22 § edellyttää, että hyvinvointialueilla on myös rahoituksensa puolesta edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä tehtävistä. *Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus*. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on nimenomaisena säätämisyjärjestyskannanottona todettu, että, että sääntelyn oli turvattava asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus ja ”poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen” (PeVL 15/2018 vp).

19. Hyvinvointialueiden osalta rahoituksen riittävydestä ei luonnollisesti ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. On kuitenkin ilmeistä, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL26/2017vp, PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Siten myös niiden rahoituksen perusteltuna lähtökohtana on, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että alueiden tehtävistä säädettyä on huolehdittava niiden edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Se, että hyvinvointialueille ei ehdoteta verotusoikeutta, ei perustuslakitarkastelussa sinänsä ongelma itsehallinnon kannalta.

20. Huomion onkin tällöin oltava siinä, miten rakenne tällöin turvaa valtion rahoituksen riittävyden ja kohdentamisen (PeVL 65/2018 vp). Erityistä huomiota valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on kiinnitetty siihen, miten suhtaudutaan lisärahoitustarpeeseen ja siihen, kuinka lakisääteisesti turvataan sen saaminen. Esimerkiksi on problematisoitu valtion lisärahoituksen harkinnanvaraisuus tai korkeat soveltamiskynnykset sen saamiselle.

21. Ehdotuksen mukaisesti rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Sen mukaan rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella ja olisi yleiskatteellista. Hyvinvointialueella ei olisi oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa kuin valtioneuvoston lainanottovaltuuden puitteissa investointien rahoittamiseksi ministeriön hyväksymässä hyvinvointialueen investointisuunnitelmassa. Tyypillisesti kun rahoituksesta säädetään lailla ja kriteerit määritellään säädösperustaisesti, sääntelystä tulee vaikeaselkoista. Niin on tässäkin. Vaikka yleisestään ottaen vaikuttaa siltä, että sääntely täyttäisi tältä osin perustuslakivaliokunnan rahoitukselle asettamat vaatimukset esimerkiksi rahoituksen riittävyyden turvaamisesta ja lisärahoituksen mahdollisuudesta, rahoituksesta säädetyn arviointi yksityiskohdissaan edellyttää erikseen kuitenkin nimenomaisesti siihen perehtyneiden asiantuntijoiden tarkastelua.