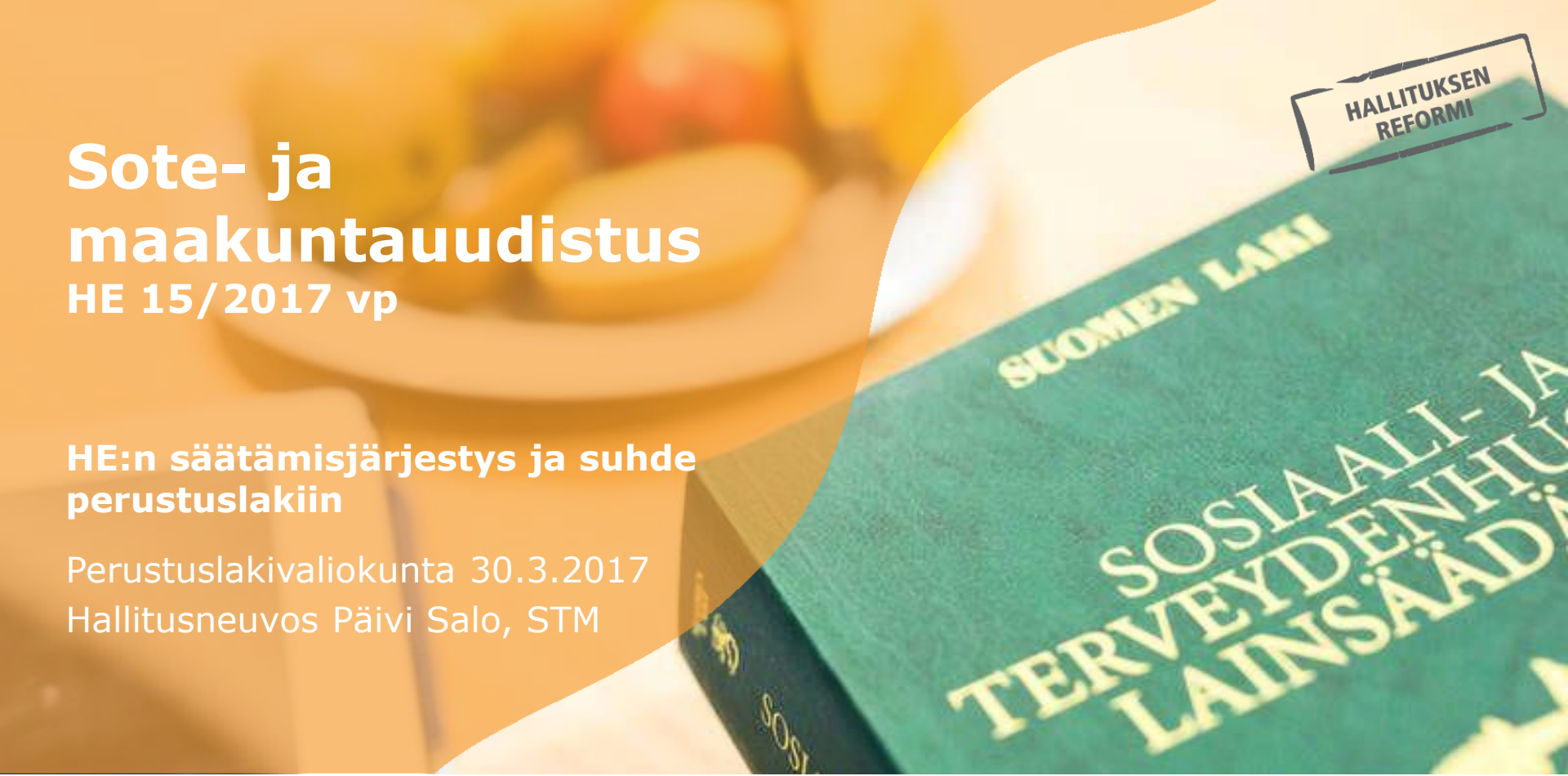
Sote- ja maakuntauudistus
HE 15/2017 vp



HE:n säätämisjärjestys ja suhde perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta 30.3.2017
Hallitusneuvos Päivi Salo, STM

Suhde perustuslakiin - keskeiset PL-säännökset

- PL 19 §:n tarkoittamien sosiaalisten oikeuksien turvaaminen
- PL 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti
- PL 121 §:n 4 momentin tarkoittamilla kuntaa suuremmilla itsehallintoalueilla
- PL 22 §:n julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (ml. rahoitusperiaate)

Säätämisjärjestysosion sisältö (1/2)

- Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi
- Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen
- Kielelliset oikeudet
- Saamelaisten oikeudet
- Maakuntajako ja sen muuttaminen
- Kansanvaltaisuus
- Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen
- Maakuntien rahoitus
- Tehtävien siirto kunnilta maakunnille

Säätämisjärjestysosion sisältö (2/2)

- Kunnan verotusoikeus
- Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja omaisuusjärjestelyt
- Ahvenanmaan asema
- Demokratian toteutuminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet
- Työ- ja virkaehtosopimussääntely
- Eläkemaksujen käsittely
- Asetuksenantovaltuudet
- Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus
- Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

Soten näkökulmasta keskeiset perustuslakinäkökulmat

- Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi
- Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen
- Kielelliset oikeudet
- Saamelaisten oikeudet
- Kansanvaltaisuus
- Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen
- Maakuntien rahoitus
- Omaisuusjärjestelyt
- Asetuksenantovaltuudet
- Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi (1/2)

- Nykyinen pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa PL 19 §:n tarkoittamia sote-palveluja PL 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti.
- Sote-uudistukselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4).
- Julkisella vallalla siten PL 22 §:n mukainen toimintavelvoite edistää ja turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi (2/2)

- Soten järjestämisvastuu siirtyy kunnilta merkittävästi suuremmille maakunnille, luo edellytykset parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja kaventaa pitkällä aikavälillä alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja.
- Järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestäjien kantokykyä ja järjestämiseen tarvittavaa osaamista.
- Ehdotettu malli kokoaa yhteen samalle järjestäjälle sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erikoistason palvelut = järjestämisen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sote-palvelujen rahoittajana. Nykyistä yhtenäisempi resursointi.
- Valinnanvapaussääntelyn sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka PL 19 §:n palvelujen saatavuus tosiasiassa toteutuu, koska olennaista on perustason palvelujen saatavuus.

Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen (1/2)

- PL 121 §:n 4 momentissa on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Säännöksestä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudesta.
- Ehdotettujen säännösten perusteella maakuntia muodostettaisiin 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella.
- Sote-järjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslakinäkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävistä sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §).
- Järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. Määrä jää kuitenkin lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella osin edelleen liian suureksi yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja.

Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen (2/2)

- Malli edellyttää myös muita vaihtoehtoja enemmän maakuntien välistä yhteistyötä.
- Palveluja on tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla kantokyvyltään vahvemmille alueille > 12 laajan päivystyksen sairaalaa
- Lisäksi maakunnat voivat sopia yhteistyö-alueittain (5 kpl) palvelujen järjestämiseen liittyvästä työnjaosta (JärjestämisL 16 §)
- Sopimus osin rinnastuu nykykäytäntöön, mutta koska nykykäytäntö ei ole ollut riittävän tehokasta, on ehdotettu sääntely tiukempaa + VN:llä toimivalta päättää sopimuksen sisällöstä, jos ei sopimukseen päästä.
- Maakunta, jonka tehtäväksi kootut palvelut tai laajan ympärivuorokautisen päivystyksen tehtävät on osoitettu, vastaa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa.
- VN:n toimivalta rajoittaa maakunnan itsehallintoa sekä koottavissa palveluissa vastuumaakunnan päätösvalta muiden maakuntien päätösvaltaa. Mutta 18 alueen mallissa tiukemmat ohjauskeinot välttämättömiä, jotta turvataan yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta.

Kielelliset oikeudet: kansalliskielet (1/2)

- Ehdotetun kielilain 6 §: maakunnan kieli määräytyy siihen kuuluvien kuntien mukaan.
- Ehdotetuista maakunnista viidestä maakunnasta tulee kaksikielinen: Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Pohjanmaa, Uusimaa ja Varsinais-Suomi
- Siten uudistus laajentaa kaksikielisten alueiden maantieteellistä alaa ja siten ruotsin kielen juridista asemaa.
- Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä.
- Pohjanmaan maakunnalla ei olisi laajan päivystyksen sairaalaa. Sääntely vastaa tältä osin juuri tehtyä terveydenhuoltolain muutosta (L 1516/2016, PeVL 63/2016 vp). Järjestämislain 11 §:n 2 momenttiin sisältyy vastaavasti säännös siitä, että Etelä-pohjanmaan maakunnan on järjestettävä laajan päivystyksen palvelut suomen ja ruotsin kielellä.

Kielelliset oikeudet: kansalliskielet (2/2)

- Maakuntalain 27 §:ssä säädettäisiin kielivähemmistön vaikuttamistoimielin pakolliseksi kaksikielisissä maakunnissa.
- Järjestämislain 35 §:n 4 momentti: ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen turvaamiseksi Uudenmaan maakunnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.
- Maakuntien rahoituslaissa säädetään kaksikielisyyskertoimesta, jolla maakuntien rahoituksessa otetaan 0,3 prosentin painoarvolla kokonaisrahoituksesta huomioon maakunnan kaksikielisyys. Sen sijaan lakiehdotus ei huomioi rahoituksessa Uudenmaan maakunnan valtakunnallista erityistehtävää.

Saamelaisten oikeudet (1/2)

- Sote-palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi Lapin maakunnalle saamelaisten kotiseutualueen kunnilta sekä Lapin sairaanhoitopiiriltä, jonka jäseniä kotiseutualueen kunnat ovat.
- Maakunnat eivät kuulu saamen kielilain soveltamisalaan
- Järjestämislain 6 §:ssä säädettäisiin, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sote-palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sote-palveluissa, joita tuotettaisiin vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevissa palvelun tuottajan toimipisteissä.
- Sääntely vastaisi käytännössä oikeuksien laajuudessa pitkälti nykytilaa, tosin laajentaen maantieteellisen alueen myös Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle.

Saamelaisten oikeudet (2/2)

- Maakuntalain 27 §:n 3 momentissa säädettäisiin kielivähemmistön vaikuttamistoimielin pakolliseksi saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvan kunnan sisältävässä maakunnassa. Vähintään 1/3 toimielimen jäsenistä on nimitettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä.
- Järjestämislain 35 § 4 momentti: Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.
- Rahoituslaki ei sisällä tarvekerrointa Lapin maakunnalle saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai erillistä rahoitusta saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään.
- Vuosittain saamenkielisiä palveluja on tuettu valtion budjetista erillisrahoituksella.

Kansanvaltaisuus

- PL 121 §:n näkökulmasta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen.
- Sote-järjestelmän näkökulmasta eräs keskeisin on linjaus järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta.
- Rajaa maakunnan itsehallintoa toiminnan ja hallinnon järjestämisessä maakunnan ja sen liikelaitoksen välisessä suhteessa
- Tilaaja-tuottajamalleista on luovuttu, koska ne ovat olleet hallinnollisesti raskaita ja kalliita

Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen

- PL 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille.
- Ehdotetussa mallissa erotetaan järjestäminen ja tuottaminen siten, että järjestämisestä vastaa maakunta ja tuottamisesta maakunnan liikelaitos. Liikelaitos olisi viranomainen, joten se voisi hoitaa perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa.
- Valmisteilla olevan valinnanvapauslainsäädännön myötä muodostuvan markkinaperusteisen monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon PL 124 §:n näkökulmasta. Kokonaisuutta ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa vielä mahdollista arvioida.

Maakuntien rahoitus (1/2)

- Maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä maakunnalla olisi omaa verotusoikeutta.
- PL 19 §:n turvaamien palvelujen toteutumisen kannalta on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen näihin palveluihin.
- Valtiolla on siten vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävyydestä eli rahoitusperiaatteen toteutumisesta.
- Järjestämislain 30 §:ssä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia varten vuotuinen menettely, jossa arvioidaan toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi.
- Selvityksen tekee STM. Taustatietoina ovat maakuntien laatimat raportit, AVIen valvontatietojen perusteella laatimat raportit sekä THL:n näiden pohjalta tekemä analyysi.
- Selvitys toimii sote-palvelujen osalta perustana JTS-menettelylle.

Maakuntien rahoitus (2/2)

- Rahoituslain 5 §:n mukaan maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Tällä rahoitusmekanismilla voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen. Maakuntien kesken rahoitus kohdennettaisiin laskennallisesti väestömäärän sekä tarve- ja olosuhdetekijöiden perusteella.
- Rahoituslain 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin kuitenkin rajauksesta toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisessa (ns. 3 mrdin rajoitin) vuoteen 2029.
- Vaikka uudistuksella tavoitellaan säästöjä, tiedetään em. rajoitin erittäin tiukaksi.
- Maakunta ei voi tästä huolimatta jättää antamatta lakisääteisiä palveluja.
- Rahoituslaissa tämän varalle poikkeussäännöksiä (6 §:n 2 mom, 7 § ja 8 §)
- Poikkeussäännökset soveltuvat kuitenkin vain rajattuihin tilanteisiin ja vain kaikkien maakuntien rahoitusta lisäävän 6 §:n 2 mom mukaisen mekanismin edellytyksenä on perusoikeuksien turvaaminen.

Omaisuusjärjestelyt

- PL 19 §:n velvoitteiden kannalta olennaista, että omaisuusjärjestelyt tukevat palvelujen toteuttamista.
- Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen.
- Lakisääteisten kuntayhtymien omaisuus siirtyy varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakunnalle.
- Maakunnalla velvollisuus vuokrata kunnan sote-tilat 3 (+1) vuotta.
- Säännösten voidaan katsoa turvaavan maakunnan toiminnan.

Asetuksenantovaltuudet järjestämislaissa

- Järjestämislain 10 §:n 1 mom: VnA sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin kuuluvista maakunnista
- Järjestämislain 11 §:n 1 ja 2 mom: VnA suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvista palveluista
- Järjestämislain 16 §:n 4 mom: VnA maakuntien yhteistyösopimuksessa sovittavista asioista
- Järjestämislain 17 §:n 4 mom: VnA yhteistyösopimuksen valmistelussa ja seurannassa huomioon otettavista asioista ja sopimuksen laatimisen ja ministeriölle toimittamisen aikataulusta
- Järjestämislain 19 §:n 6 mom: VnA siitä, milloin maakuntien toteuttama investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä sekä siitä, mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun
- Järjestämislain 21 §:n 3 mom: STMA maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä laadunhallinnan ja asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi tehtävästä suunnitelmasta
- Järjestämislain 30 §:n 4 mom: STMA tiedoista, jotka on sisällytettävä STM:lle toimitettaviin raportteihin, joiden perusteella arvioidaan maakunnan tuottamien palvelujen saatavuutta ja rahoituksen riittävyyttä sekä siitä, milloin raportit pitää toimittaa ministeriölle
- Järjestämislain 37 §:n 2 mom: STMA maakuntien välisiin kustannusten korvauksiin liittyvistä perusteista ja laskutusmenettelystä
- Järjestämislain 44 §: STMA valtion suorittamista tutkimus- ja koulutuskorvausten pe-rusteista sekä tutkimuksen arviointiryhmästä
- Järjestämislain 52 §: VnA häiriötilanteisiin varautumisesta
- Järjestämislain 59 §: STMA tarvittaessa tarkempia säännöksiä sote henkilöstön täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.
- Järjestämislain 24 §:n 3 mom: Valvira voi antaa määräyksiä palvelun tuottajan omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta
- Järjestämislain 31 §:n 3 ja 4 mom: THL voi antaa määräyksiä 31 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan sekä lain 7 ja 8 §:n mukaisten hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisällöstä ja tiedon toimittamistavasta

Yhteenveto

- Hallituksen kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Osassa em. kohdissa on kuitenkin uuden linjausta sekä tulkinnanvaraisuutta, joten esityksen säätämisjärjestyksestä tulisi saada PeV:n lausunto
- Perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti:
  - yhdenvertaisuuden toteutuminen PL 19 §:n tarkoittamien palvelujen saatavuudessa suhteessa aluejakoon sekä
  - maakunnan itsehallinnon rajaaminen järjestämisen ja tuottamisen erottamisen osalta maakunnan ja sen liikelaitoksen välisessä suhteessa
  - rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi ehdotetussa rahoitusmallissa.

Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

- Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole kokonaisuudessaan valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida.
- Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.
- Hallitus on linjannut, että valinnanvapauslain HE annetaan eduskunnalle huhti-toukokuun 2017 vaihteessa ja maakuntien muita tehtäviä koskeva HE elokuussa 2017.

HALLITUKSEN REFORMI

Kiitos!

alueuudistus.fi

SOSAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ • VALTIOVARAINMINISTERIÖ