VALTIOVARAINMINISTERIÖ, SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

5.7.2017

Hallintovaliokunnalle

Vastine perustuslakivaliokunnan lausunnosta 26/2017 – HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista arviota perustuslakivaliokunnan lausunnosta 26/2017 vp hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvissa kysymyksissä.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö arvioivat erityisesti perustuslakivaliokunnan kantoja hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sote-uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 15/2017) ja maakuntien rahoituslain täydentämisestä (HE 57/2017). Muilta osin esille nostettuihin kysymyksiin ei ole mahdollista vastata tarkemmin vielä ennen kuin hallitus linjaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta tehtäviä muutoksia valinnanvapauslainsäädäntöön.

Vastineen lopussa käsitellään maakuntien liittojen puheenjohtajakokouksen hallintovaliokunnalle esittämää muutosesitystä maakuntalakiin.

Kuntien omaisuuteen liittyvät järjestelyt

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan (s. 18) hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja valtiovarainministeriön valiokunnalle antaman lisäselvityksen perusteella voidaan päätellä, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin katsoo, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltainen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensaatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.

Perustuslakivaliokunta viittaa laadittavan sääntelyn malliksi esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (valtionosuuslaki) sisältyvään sään-

nökseen harkinnanvaraisesta avustuksesta. Valtionosuuslain 30 §:n mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen on mahdollista, jos kunta on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Tällaisella avustuksella tuetaan kuntaa nimenomaan sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Voimaanpanolakiin lisättävän uuden säännöksen tulee kuitenkin olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna itsenäinen. Harkinnanvaraisen avustussääntelyn edellytykset tulee kytkeä lisäksi valtionosuuslaista poikkeavasti yksittäisille kunnille nyt arvioitavana olevasta uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin. Edellä todetun kaltaisen täydennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että voimaanpanolakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriön vastaus

Valtiovarainministeriö ehdottaa voimaanpanolakiin lisättäväksi seuraavan säännöksen:

Kunnalle myönnettävä harkinnanvarainen avustus

Kunnalle voidaan myöntää hakemuksesta harkinnanvaraista avustusta valtion talousarvion rajoissa, jos kunta on edellä 20 §:ssä säädettyjen järjestelyjen seurauksena poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä lain 6 §:ää lukuun ottamatta.

Mikäli lisäysehdotus hyväksytään, vastaava lisäys tulisi tehdä myös lain 26 §:ään, jotta uudessa pykälässä tarkoitettu avustus olisi mahdollista myöntää myös kuntayhtymälle.

Maakuntaitsehallinnon lakisääteisyys ja asetuksenantovaltuudet

Perustuslakivaliokunnan mukaan (s. 26-28) lakiehdotuksiin sisältyy joitakin perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä asetuksenantovaltuuksista. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.

Maakuntalakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan investointien ohjauksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään pykälän 3 momentin mukaan tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Asetuksenantovaltuuden pohjana oleva perussäännös ei sisällä tarkempia kriteereitä sille, millaisia investointeja on pidettävä taloudellisesti merkittävinä tai poikkeuksellisen laajakantoisina. Ehdotetun sääntelyn seurauksena maakunnan toimivalta tehdä investointeja koskevia päätöksiä perustuisi käytännössä kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksessa määriteltäville kriteereille. Sääntelyä on perustuslain 121 ja 80 §:n vuoksi välttämätöntä täydentää ehdotettua

täsmällisemmillä säännöksillä taloudellisesti merkittävien ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä. Tällainen muutos on edellytys maakuntalakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, minkälainen investointi on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoinen ja mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun. Myös tätä säännöstä on välttämätöntä täsmentää ottamalla lakiin säännökset investointien laajakantoisuuden kriteereistä. Tällainen muutos on edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaan viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on varsin avoin. Se ei sisällä muita asetuksenantajan harkintaa rajaavia säännöksiä kuin maininnan yhteistyöalueiden lukumäärästä ja edellytyksen siitä, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueella on maakunnan palveluiden järjestämisen kannalta huomattava merkitys esimerkiksi maakuntien yhteistyösopimuksen kautta. Ottaen huomioon perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvä lailla säätämisen vaatimus sääntelyä yhteistyöalueiden muodostamisen perusteista on välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos on edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 11 § koskee palveluiden kokoamista. Osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan pykälän 1 momentin mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Siitä, mitkä palvelut kootaan kokonaisuuksiksi, ja siitä, mihin maakuntiin ne kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa pykälän 3 momentin mukaan palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia niitä muualta. Laissa on nyt ehdotettua täsmällisemmin määriteltävä, millaisia palveluita ja tehtäviä kokoaminen voi koskea. Tällainen muutos on edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi maakuntalakiehdotuksen 140 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta maakunnan velvollisuudesta tuottaa toimialoittain tietoja on perustuslain 80 ja 121 §:stä johtuvista syistä asianmukaista täsmentää.

Valtiovarainministeriön vastaus

Valtiovarainministeriö vastaa hallinnonalaansa kuuluvan maakuntalain osalta.

Taloudellisesti merkittävän ja poikkeuksellisen laajakantoisen investoinnin määritelmä (maakuntalain 12 §:n 3 mom.)

Valtiovarainministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta seuraavaa täsmennystä pykälään:

12 § 1 momentti:

> Maakuntien on vuosittain laadittava maakuntien yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. *Taloudellisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan maakunnan eri tehtäväaloilla investointia, joka vaikuttaa yhteistyöalueen maakuntien talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla. Muuten poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia maakuntien toimintaan tai tehtäviin.* Esitykseen on lisäksi sisällytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoiset investoinnit, joista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/) 19 §:ssä.

12 §:n 4 momentti:

> Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä *[poisto]* taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena.

Tietojen antaminen maakunnan toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta (maakuntalain 140 §:n 2 mom.)

Maakunnan velvollisuudesta luovuttaa maakunnan toimintaa, taloutta ja palvelutuotannon laatua koskevia tietoja säädetään maakuntalaissa ja tehtäväkohtaisissa erityislaeissa kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Asetuksella voidaan antaa tarkentavia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa sanamuodon täsmentämistä:

> Maakunnan on tuotettava toimialoittain tiedot sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten. Valtioneuvoston asetuksella voidaan *antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista* sekä tietojen tuottamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 10, 11 ja 19 §:issä olevia asetuksenantovaltuuksia on tarpeen täsmentää perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuilla perusteilla. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa asiasta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle erikseen vastineen, jossa on yksityiskohtainen ehdotus pykäliin tehtävistä muutoksista. Niistä voi alustavasti todeta seuraavaa:

Lain 10 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen on tarkoitus olla maantieteellisesti yhtenäinen alue, johon kuuluvien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta ja palveluja on tarkoituksenmukaista suunnitella ja toteuttaa maakuntien yhteistyönä.

Lain 11 §:ssä tarkoitetusta palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin säädetään myös terveydenhuoltolain (1326/2010) 45 §:ssä ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 33 a §:ssä. Niissä on ehdotettua 11 §:ää tarkemmat kriteerit palvelujen kokoamiselle suurempiin yksiköihin. Kriteereinä todetaan terveydenhuoltolaissa mm. toimenpiteet, jotka harvoin esiintyvinä tai vaativina edellyttävät toistettavuutta tai usean alan erityisosaamista riittävän taidon ja osaamisen saavuttamiseksi ja sen ylläpitämiseksi tai merkittäviä investointeja laitteistoihin tai välineisiin laadun ja potilasturvallisuuden, vaikuttavuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden takaamiseksi. Sosiaalihuoltolaissa puolestaan kriteereinä todetaan se, että kokoaminen on tarpeen erityisosaamisen ja siten asiakasturvallisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi. Palvelujen yhteen kokoaminen on tarpeellista, jos sosiaalipalvelu vaativana ja harvoin tarvittavana edellyttää toistettavuutta ja usean alan erityisosaamista riittävän taidon ja osaamisen saavuttamiseksi ja sen ylläpitämiseksi.

Sote-järjestämislain 19 §:n mukaisilla toiminnallisesti tai palvelujärjestelmän kannalta laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- tai terveydenhuollon toimintaan, palveluihin tai tehtäviin.

Maakunnan kielellinen asema ja kielivähemmistön vaikuttamiselin

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota (s. 29) maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään ja vaikutusmahdollisuuksiin hallinnossa sekä tähän liittyen maakuntalakiin ehdotettuun säännökseen kielivähemmistön vaikuttamistoimielimestä (27 §).

Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin tulee olla kaksikielisissä maakunnissa. Saamen kielen vaikuttamistoimielin tulee asettaa maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Vaikuttamistoimielinten tehtävänä on selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin korvaa säännöksen perustelujen (HE 15/2017 vp, s. 345) mukaan erikoissairaanhoitolain 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan, jonka tehtävänä on erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävässä sairaanhoitopiirissä kehittää ja yhteensovittaa kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoitoa sekä vähemmistön kielellä annet-

tavaa terveydenhuoltohenkilökunnan koulutusta. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävä koskee kuitenkin kaikkia maakunnan tehtäviä. Maakunnissa ei sen sijaan edellytettäisi asetettavaksi eri toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten (vrt. kuntalain 30 §).

Vaikuttamistoimielinten tehtävänä on maakuntalain 27 §:n mukaan selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä. Vaikuttamistoimielimillä voi olla myös muita maakuntahallituksen määräämiä tehtäviä. Vaikuttamistoimielimiä voi näin ollen luonnehtia neuvoa-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja joiden luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi.

Valtiovarainministeriön vastaus

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle aiemmin annettuihin vastineeseen 17.5.2017 ja 20.6.2017 (täydentävä vastine), jossa käsitellään myös maakunnan kielellistä asemaa ja kielivähemmistön vaikuttamiselintä.

Maakuntalain 29 §:n mukaan maakunnan toimielinrakenne on maakunnan päätettävissä lukuun ottamatta lakisääteisiä toimielimiä maakuntavaltuustoa, maakuntahallitusta ja tarkastuslautakuntaa. Ehdotetulla lailla ei haluta tämän laajemmin rajata maakunnalliseen itsehallintoon keskeisesti kuuluvaa maakunnan oikeutta itse päättää hallinnostaan. Päätöksenteossaan maakunnilla on aina mahdollisuus ottaa huomioon alueelliset olosuhteet ja erityistarpeet. Esimerkiksi tehtäväkohtaisia lautakuntia kuten sosiaali- ja terveyslautakuntaa ei ole säädetty maakunnassa pakolliseksi.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että maakunnan tehtävissä järjestämisvastuuta koskevaa päätöksentekoa ei ole perusteltua jakaa kielellisillä perusteilla eri toimielimiin. Tällainen ratkaisu saattaisi johtaa päätöksenteon sisällölliseen eriytymiseen ja palvelurakenteen ennakoimattomaan epäyhtenäisyyteen. Sen sijaan eri kieliryhmien vaikuttamismahdollisuudet muun muassa omankielisten palvelujensa saatavuuteen pyritään turvaamaan lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä koskevalla sääntelyllä, jonka lisäksi maakunta voi itsehallinnollisen päätöksentekonsa puitteissa vahvistaa myös rakenteellisesti alueen eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja -keinoja.

Vaikuttamistoimielimet eivät ole sellaisia maakuntalain 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida esimerkiksi palvelujen järjestämisvastuuta koskevaa toimivaltaa. Maakunnan päätöksenteossa tulee kuitenkin ottaa huomioon toimielimen tekemät selvitykset, arviot ja määrittelyt palvelujen tarpeesta. Toimielimellä voi olla muitakin kuin laissa säädettyjä tehtäviä, jos maakuntahallitus niin määrää. Toimielin antaa vuosittain maakuntavaltuustolle kertomuksen vähemmistökielisten palvelujen toteutumisesta maakunnassa. Kertomuksen tarkoitus on antaa tietoa, jota voidaan hyödyntää maakunnan päätöksenteossa suunniteltaessa kielivähemmistön palvelujen toteuttamista. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen vaikuttamistehtä-

vä ulottuu kaikkiin maakunnan tehtäviin sen lisäksi, että sen tehtävät kattavat myös nykyisin erikoissairaanhoitolaissa tarkoitetun lautakunnan tehtävät.

Valtiovarainministeriö ei näe perusteltuna säätää maakuntia velvoittavasti vähemmistökielen lautakunnasta, jolla olisi edellä mainittua laajempi toimivalta. Maakuntavaltuustolla on maakuntalain mukaan velvollisuus vastata eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta (23 § 1 mom.) ja toisaalta palvelujen järjestämisvastuu (7 §), johon sisältyy vastuu asukkaiden oikeuksien turvaamisesta ml. kielelliset oikeudet. Se, millä keinoilla kukin maakunta parhaiten vastaa näistä velvoitteistaan, tulee jättää maakunnan päätettäväksi.

Kuntien mahdollisuus tuottaa palveluja

Perustuslakivaliokunta katsoo (s. 45) valinnanvapauslakiehdotuksen eräiden perusratkaisujen todetusta perustuslain vastaisuudesta seuraavan ilmeisesti myös muutostarpeita maakunta- ja sote-esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin. Muutosten laajuus ja vaikutukset muuhun sääntelyyn on selvitettävä seikkaperäisesti. Huomiota tulee lisäksi kiinnittää esimerkiksi sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttiin ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan kunta, kuntayhtymä tai niiden tytäryhteisö eivät saa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää tehtävänjakoa maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden kesken epätarkoituksenmukainen kilpailu palvelujen tuotannossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä kunnallista itsehallintoa rajoittavan säännöksen perusteltavuutta on sen kilpailuasetelmaan viittaavan perustelun johdosta arvioitava uudelleen.

Valtiovarainministeriön vastaus

Kunnan mahdollisuus tuottaa tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on rajattu laissa pois useasta syystä. Ensinnäkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevan järjestämisvastuun siirto maakunnille kunnilta tarkoittaa, että kunnan halutessa tuottaa palveluja kyse on kunnan yleisen toimivallan perusteella tekemästä päätöksestä. Kun kunnalla ei olisi järjestämisvastuuta, sen asema tuottajana olisi samanlainen kuin muidenkin valinnanvapausjärjestelmän tuottajien.

Jotta kunnan kilpailuasetelma ei olisi parempi kuin muiden valinnanvapaustuottajien, olisi kunnan yhtiöitettävä toiminta. Toiminta olisi puhdasta markkinatoimintaa, jota kunnan ei ole katsottu voivan vakiintuneen yleistä toimialaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voivan harjoittaa. Lisäksi tällainen toiminta olisi vastoin oikeuskäytännössä yleisen toimialan rajoitusperiaatteisiin kuuluvaa hallinnon toissijaisuusperiaatetta. Periaatteen mukaan kunnan ei tulisi harjoittaa toimintaa, joka on säädetty jonkun muun tehtäväksi. Palvelutuottaja-aseman avaaminen olisi siis merkittävä poikkeus kunnan yleisen toimialan rajoitusperiaatteiden valossa.

Toiseksi henkilöstön ja irtaimen omaisuuden siirtoa koskevat säännökset tarkoittaisivat, että kunnan halutessa tuottaa palveluja, sen pitäisi investoida uudestaan palvelutuotannon edellyttämään infraan. Se kilpailisi myös osaavasta työvoimasta maakunnan ja valinnanvapaustuottajien kanssa. Kuntatalouden näkökulmasta mittavaan tuotan-

toon liittyisi myös kunnalle riskejä. Tämän perusteella kunnan tuottaja-aseman avaaminen ei siis olisi myöskään tarkoituksenmukaista.

Laajan markkinaehtoisen toiminnan harjoittaminen yhtiömuodossakin muuttaisi kunnan rooleja viranomaistehtävien hoitajasta laajemmassa määrin puhtaaksi markkinaehtoiseksi toimijaksi. Tämä hämärtäisi kunnan asemaa viranomaisena.

Esityksessä tehtyyn kuntien tuottaja-aseman poissulkuun ei vaikuta millään tavoin perustuslakivaliokunnan linjaus yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisesta. Linjaus vaikuttaa maakunnan asemaan tuottajana.

Saamenkielisten sote-palveluiden rahoitus

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota (s. 61) saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Rahoituslailla on tarkoitus turvata maakunta- ja sote-esityksen mukaisten tehtävien rahoitus maakunnille. Laki ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavasta rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään. Valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Valtionavustuksen suuruus oli 480 000 euroa vuonna 2016 (HE 15/2017 vp, s. 659). Perustuslakivaliokunta ei pidä tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Valtiovarainministeriön vastaus

Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin heterogeenisen joukon. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin lähtökohtaisesti sisällytetty.

Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden paremmaksi huomioimiseksi (1 %:sta 1,5 %:iin). Nykyiselläänkin kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa saamen kotiseutualueen kunnan lisä kuuluu valtionosuuden lisäosiin ja sen suuruus esimerkiksi tänä vuonna on n.3,5 milj €. Sen sijaan saavutettavuustekijät, kuten asukastiheys ja valtionosuuden syrjäisyyslisä, tuovat ao. kunnille merkittävät valtionosuuslisät. Käytännössä siis tuosta vos:n saamelaisten kotiseutualueen lisästä maakuntien yleiskatteiseen rahoituspottiin siirtyy 70 %:a eli n.2,45 milj €. Sen osuus valtionrahoituksen (yleiskatteinen) kokonaisuudesta on alle 0,015 %:a. Tällä hetkellä rahoituslaissa pienin huomioitu lisä on 20 milj € (saaristoisuuslisä) eli n.0,2 %:a kokonaisuudesta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyy momentti 33.60.36, Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi, (vuoden 2017

talousarviossa 480 t €). Momentti ehdotetaan edelleen säilyvän erillisenä STM:n pääluokassa eikä kyseistä määrärahaa olla siis siirtämässä maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen.

Lapin maakunnan saamenkielisten palvelujen koko maata koskeva kehittämistehtävän (järjestämislain 35 §:n 4 mom.) tarkoituksena on ollut, että kyse olisi muille maakunnille annettavista neuvoista, ohjeista ja vastaavasta. Myös erilaisen materiaalin antaminen voi tulla kysymykseen. Säännöksessä ei oteta kantaa kustannuksiin, mutta ajatuksena ei ole ollut, että tehtävästä aiheutuisi lisäkustannuksia. Jos tuen antaminen aiheuttaa kustannuksia, niin tukea saavan maakunnan pitäisi korvata sellaiset kustannukset. Säännöksessä on siis kyse siitä, että Lapilla on velvollisuus antaa kehittämisosaamistaan muiden käyttöön silloin kun muut maakunnat sitä tarvitsevat. Muut maakunnat maksavat korvauksen tästä tuesta. Korvauksen voisi olla tuen antamisesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten suuruinen. Muiden maakuntien ei näin ollen kuulu osallistua ”alkuperäisen” kehittämistyön rahoittamiseen, vaan saavat osaamisen käyttöönsä marginaalikustannuksin.”

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö katsovat, että saamenkieliset palvelut ovat turvattavissa ehdotetulla rahoitusmallilla, eivätkä ehdota esitykseen muutoksia. Esitykset sinällään turvaavat myös saamelaisten palveluiden rahoituksen, eikä asiaa ole perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan nostettu säätämisjärjestyskysymyksen luonteisena asiana esille.

Muutoksenhaku (mm. omaisuuden siirtymistä koskevat maakunnan päätökset)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota (s. 70) siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtuu osaksi jo maakuntalakiehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätäsmällisyydestä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (edelleen s. 70) sääntely on puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytetyn kuntien oikeussuojan toteuttamisen voidaan katsoa puoltavan asian nimenomaista sääntelyä laissa. Lakiehdotusta olisi syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.

Valtiovarainministeriön vastaus

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle aiemmin annettuihin vastineisiin 17.5.2017 ja 20.6.2017 (täydentävä vastine), joissa maakuntalain mukaista muutoksenhakusääntelyä käsitellään laajemmin.

Vastineessa on muun ohella todettu tarve korjata voimaanpanolakiin ehdotettua sääntelyä omaisuuden siirtoa koskevien maakunnan päätösten osalta (25 §). Voimaanpanolakiehdotuksen 25 §:n 1 momenttiin sisältyy erityissäännös kunnan oikeudesta hakea muutosta hallintovalituksella maakunnan 24 §:n mukaiseen päätökseen. Säännös aiheuttaa epäselvyyden siitä, onko sen tarkoitettu olevan poikkeus 46 §:n 1 momentin yleiseen muutoksenhakusäännökseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kyseessä oleva 25 §:n 1 momentin säännös on edellä mainitun epäselvyyden aiheuttavana perusteltua poistaa laista. Muutoksenhaku voimaanpanolain 24 §:ssä tarkoitetusta maakuntavaltuuston päätöksestä on perusteltua säätää vastaavalla tavalla kuin muista voimaanpanolain mukaan tehdyistä maakunnan päätöksistä tehtäväksi maakuntavalituksella. Tällöin 46 §:n 1 momentissa säädetty viittaus maakuntalain 17 luvun säännöksiin on riittävä. Valitusoikeus on tällöin kunnalla ja muilla maakunnan jäsenillä.

Toiminnan häiriöttömän jatkumisen ja palvelujen turvaamisen vuoksi maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös tulisi olla mahdollista panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanossa saattaa kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa täytäntöönpano tulisi kunnan oikeusturvan säilyttämiseksi kieltää, mutta täytäntöönpanon kieltäminen ei olisi tarpeen esimerkiksi kaikkien toimitilojen tai irtaimen omaisuuden osalta, vaan ainoastaan joltakin, esimerkiksi yksittäistä toimitilaa tai irtainta omaisuutta koskevalta osalta. Hallintotuomioistuimen mahdollisuus keskeyttää täytäntöönpano myös osittain tulisi ilmetä selkeästi laista, jotta ei syntyisi epäselvyyttä siitä, tulisiko hallintotuomioistuimen aina kieltää täytäntöönpano kokonaisuudessaan.

Valtiovarainministeriä ehdottaa seuraavia muutoksia voimaanpanolain pykälään:

> 25 § *Toimitilojen käyttöoikeus muutoksenhaun aikana* ~~Kunnan valitusoikeus~~
>
> ~~Jos kunta on tyytymätön 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen, kunta voi hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Valitukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.~~ *Maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ellei hallintotuomioistuin joltakin osin kiellä täytäntöönpanoa.* Maakunnalla on oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa tai hallinnassa olevaa irtaimistoa siihen saakka, kunnes hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen. Maakunnan on maksettava toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

Valinnanvapausjärjestelmään liittyvä yhtiöittämisvelvollisuus ja maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuus

Perustuslakivaliokunta pitää (s. 75) välttämättömänä poistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn perusoikeuksien vaarantumiseen liittyvistä syistä. Valiokunnan käsityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvaa yhtiöittämisvelvollisuutta ei voida pitää myöskään maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta täysin ongelmattomana.

Valtiovarainministeriön vastaus

Valinnanvapauslakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapausjärjestelmään liittyvästä yhtiöittämisvelvollisuudesta. Maakuntalakiehdotuksen 112 § ei koske

valinnanvapausjärjestelmään liittyvää yhtiöittämisvelvollisuutta. Jos valinnanvapausjärjestelmään liittyvä yhtiöittämisvelvollisuus poistetaan laista, maakunnan omassa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa on kyse maakuntalain 112 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesta lakisääteisestä tuotannosta maakunnan asukkaille ja muille jolle sen on tuotettava palveluja, eikä maakunnan pidä säännöksen perusteella yhtiöittää toimintaansa. Maakunta ei hoida tehtävää lain säännöksen ns. poissulkulistan perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla. Jotta tulkintasekaannusta säännöksien osalta ei synny, asiaa tulisi varmuuden vuoksi käsitellä valiokunnan lausunnossa.

Maakuntien kansainväliset tehtävät

Maakuntien liittojen puheenjohtajakokous on esittänyt hallintovaliokunnalle 14.3.2017, että maakuntalain mukaisiin maakunnan tehtäväaloihin tulisi lisätä kansainvälisten tehtävien hoitaminen.

Maakuntien lakisääteiset tehtäväalat on määritelty maakuntalain 6 pykälässä. Lisäksi tehtäväalojen (yhteensä 26 tehtäväalaa) luettelon jälkeen on erikseen mainittu, että maakunta voi hoitaa mm. 5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä. Edellä mainittu määritelmä on maakuntien liittojen puheenjohtajakokouksen näkemyksen mukaan riittämätön ja saattaa aiheuttaa toimivalta- ja tulkintaepäselvyyksiä. Tämä kirjaus myös poikkeaa hallituksen 4.6.2016 linjauksesta, jossa kansainväliset asiat määriteltiin maakuntien varsinaisiksi tehtäviksi. Lakiin on kirjattava selkeästi kansainvälinen toiminta osana uuden maakunnan tehtäväalojen hoitoa (esimerkkejä ovat mm. pohjoismainen ja muu lähialueyhteistyö, kansainväliset sopimukset terveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta, pelastustoimen yhteistyö sekä EU:n puitteissa tapahtuva edunvalvonta ja kehittämistyö).

Puheenjohtajakokous esittää, että maakuntien lakisääteisiin tehtäväaloihin uudeksi momentiksi 27 lisätään: ”Maakunta hoitaa tehtäväalueisiinsa liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä”.

Valtiovarainministeriön vastaus

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä. Linjauksen mukaan valtion tehtäviin kuuluu mm. kansainvälisten tehtävien hoitaminen. Linjauksessa todetaan maakunnan tehtäväaloina tehtäväsiirtojen jälkeen kohdassa 22) Maakunnan tehtäviin liittyvien kansainvälisten asioiden ja yhteyksien hoitaminen.

Maakuntalain 6 §:n mukaan maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille pää-asiassa lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä. Ehdotettu pykälä olisi kaksitasoinen. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tehtäväalakohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkokonaisuudet, joita koskevista tehtävistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa tai erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta erityisestä toimialasta. Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin puolestaan ne tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja joista ei välttämättä säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Tässä tapauksessa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta yleisestä toimialasta, joka olisi kuitenkin rajoitettu vain säännöksestä ilmeneviin tehtäväaloihin eikä maakunnilla siis olisi tätä laajemmin oikeuttaa ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Rajaus on

perusteltu, jottei syntyisi toimivaltaristiriitaa suhteessa kuntien ja valtion viranomaisten tehtäväaloihin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säännöksen sanamuotoa ei ole syytä muuttaa. Jos säännös kirjoitetaan velvoittavaan muotoon, on samalla määriteltävä tarkemmin, millaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä olisi kyse. Tämä rajaisi maakunnan mahdollisuuksia ottaa hoidettavakseen myöhemmin muita kuin lainsäädännössä rajattuja kansainvälisiä tehtäviä. Ehdotettu säännös mahdollistaa kansainvälisen yhteistyön myös jatkossa lakia muuttamatta. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että kansainvälistä yhteistyötä ei ole säädetty myöskään kunnan tehtäväksi, joten siltäkin osin sääntely poikkeaisi kuntia koskevasta sääntelystä. Kansainvälisten tehtävien hoitoon ei esitetä erillistä rahoitusta, joten niistä säätäminen maakuntia velvoittavasti maakunnan tehtäväalana ei ole tästäkään syystä perusteltua. Maakunta hoitaa näitä tehtäviä osana muita, maakuntalain 6 §:n 1 momentissa säädettäviä tehtäviään ja niihin tehtäviin osoitetulla rahoituksella.