Olli Mäenpää
9.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 15/2017 vp

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)

Rahoitus

Vaikka sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus on lainsäädännöllisesti osa maakunta- ja sote-ehdotusta, perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä käsitellä rahoituksen riittävyyttä arvioitaessa myös valinnanvapauslakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Arvioinnissa oli ja on edelleen kysymys siitä, miten rahoituslakiehdotus yhdessä muun sääntelyn kanssa toteuttaa perustuslain 22 §:ään perustuvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen kuuluvan valtion vastuun huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Ehdotettu rahoitusmalli on siten merkityksellinen perustuslain, ennen kaikkea sen 6 ja 19 §:n sekä 121 §:n 4 momentin kannalta.

Nämä näkökohdat huomioonottaen perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp), että laki maakuntien rahoituksesta (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan rahoituslakiehdotuksen

- 1 §:n sääntelystä rahoituksesta poikkeamisesta valtion talousarviossa,

- 3 §:n sääntelystä maakuntien rahoitusosuuksien määrittämisestä asetuksessa ja

- 6, 7 ja 8 §:n sääntelystä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Rahoituksesta poikkeaminen valtion talousarviossa (1 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään kyseisen lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä. Rahoituslakia koskevien täydentävien esitysten (HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) mukaan maakuntien tehtävien rahoitus toteutettaisiin maakunnille kohdentuvana yleiskatteellisena rahoituksena (HE 57/2017 vp, s. 20).

Täydentävien esitysten mukaisena ehdotettu 1 § antaisi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan (s. 21) avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä siitä valtion talousarviossa. Ehdotettua sääntelyä voidaan valiokunnan mukaan pitää poikkeuksellisena ja ongelmallisen avoimena perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta, koska tällöin rahoituksen perusteista ei säädettäisi täsmällisesti laissa. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietintöluonnoksessaan täsmentänyt rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momenttia siten, että ”[v]altion rahoitus myönnetään maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen tämän lain nojalla.” Lisäksi lainkohtaa täydennettäisiin siten, että rahoituslakia ”ei kuitenkaan sovelleta maakuntien kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty.”

Rahoituslakiin ei siten sisältyisi valtuutta määrätä rahoituslain mukaisesta rahoituksesta toisin valtion talousarviossa, vaan rahoitus määräytyisi ainoastaan lainsäädännön sääntelyn mukaisesti. Ehdotettu täsmennys merkitsee samalla, että rahoituksen perusteista säädettäisiin täsmällisesti laissa, kun myös otetaan huomioon muu rahoituslakiehdotukseen sisältyvä sääntely sekä se, että rahoituslakia ei sovelleta maakuntien kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai valtion talousarviossa erikseen määrätty.

Maakuntien rahoitusosuuksien määrittäminen asetuksessa (3 §)

Rahoituslakiehdotuksen 3 §:n mukaan maakuntien rahoituksen osuudet määräytyisivät laissa säädettyjen kertoimien mukaisesti. Täydentävien hallituksen esitysten mukaan 4 momentissa säädettäisiin, että maakuntien rahoituksen osuuksien painotuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (s. 22), että rahoituslain 3 §:ssä säänneltyjen rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, asetuksentasoinen sääntely ei ole perustuslain asettamien vaatimusten kannalta riittävää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän muutetun sääntelyn mukaan rahoitusosuuksien painoarvoja koskeva asetuksenantovaltuus poistetaan pykälän 4 momentista ja painoarvoja koskeva sääntely palautetaan pykälän 1 momenttiin sen sisältöisenä kuin se oli alkuperäisessä hallituksen esityksessä. Lisäksi sääntelyä tarkistettaisiin ensimmäisessä täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 57/2017 vp) ehdotetuin painoarvoin. Ehdotettua laintasoista sääntelyä ja asetuksenantovaltuuden poistamista voidaan pitää riittävänä perustuslain asettamien vaatimusten kannalta.

Valtion rahoituksen taso (6 §)

Maakuntaindeksi

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että siihen, että rahoituslakiehdotuksen 6 §:n perustana oleva maakuntaindeksi ei välttämättä ole perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sellaisista tekijöistä, jotka kuvaisivat sote-menojen kehitystä (s. 22).

Rahoituksen tason määräytymistä koskevaan sääntelyyn 6 §:n 1 ja 2 momentissa ei ehdoteta muutosta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa. Säännökset perustuvat lähinnä kustannusten kasvun hillinnän tavoitteeseen. Sen perustana olisi perustelujen mukaan nykyjärjestelmään perustuvan laskennallisen perusuran mukaisen kustannusten kehityksen vertaamiseen rahoituslaista johdettavan tavoiteuran mukaiseen kustannuskehitykseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää hallituksen esityksen mukaisen maakuntaindeksin rakenteen säilyttämistä edelleen perusteltuna. Valiokunta perustelee indeksin rakenteen säilyttämistä sillä, että maakunnat eivät voi suoraan vaikuttaa ansiotasoindeksin kehitykseen (s. 94). Näin vältettäisiin mahdollinen tilanne, jossa maakunnilla ei olisi riittäviä kannusteita täyden valtionrahoituksen tapauksessa hillitä palkkauskustannusten kasvua. Valiokunta toteaa, että maakuntaindeksin painorakenne on valiokunnan saaman selvityksen perusteella suunniteltu siten, että se osaltaan tukee uudistukselle asetettua 3 mrd. euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta.

Kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta, voidaan sinänsä pitää aiheellisena, joskaan sitä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ainoana tai painavimpana valtion rahoituksen määräytymisen perusteena, kun otetaan huomioon perustuslain edellyttämä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kun otetaan huomioon valtion rahoituksen määräytymistä koskeva sääntely kokonaisuutena ja erityisesti mietintöluonnoksessa ehdotettu rahoituksen korottamisvelvollisuuden lakiperustainen sitominen rahoituksen riittävyyteen, maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille ei voine käytännössä muodostua perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa ehdotuksessa havaitsemaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista rakenteellista jännitettä. Nämä seikat huomioon ottaen sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaa sääntelyä voitaneen tältä osin pitää valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Edelleen voidaan silti pitää sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen johdonmukaisempana maakuntaindeksin määrittelyä, joka muodostuisi keskeisesti sellaisista tekijöistä, jotka kuvaisivat sosiaali- ja terveysmenojen kehitystä.

Rahoituksen korottamisen edellytykset

Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää, että rahoituksella turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunnan arvion (s. 24) mukaan hallituksen esitykseen sisältyvän rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin rahoituksen tarkistusperustetta menettelyineen ei ole määritelty niin, että sääntely tosiasiallisesti vastaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustarvetta ja täyttäisi myös perustuslain säännökseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen.

Tältä kannalta voidaan pitää perusteltuna, että mietintöluonnoksessa rahoituksen tason määräytymistä koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi ja samalla sen velvoittavuutta vahvistettavaksi 6 §:n 3 momentin säännöksellä:

> ”Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukasmäärästä, tasoa on korotettava sillä määrällä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen.”

Mietintöluonnoksen mukaista lakisääteistä velvollisuutta korottaa rahoituksen tasoa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi voidaan sinänsä pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen perusteltuna. Säännösluonnoksen mukainen korotuksen tarpeellisuuden arviointi kohdistaa tämän velvoitteen toteuttamiseen kuitenkin sellaista harkintavaltaa, jonka väljyys ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ainakaan täysin ongelmatonta. Harkintavaltaa väljentäisi lisäksi se mietintöluonnoksen perusteluissa mainittu näkökohta, että silloinkin, kun ”riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen edellytysten arvioitaisiin olevan vaarantumassa, … soveltamisedellytyksen toteutuessa korotustarpeen määrällinen arviointi perustuu valiokunnan näkemyksen mukaan kokonaisarviointiin” (s. 147).

Tarpeellisuusarviointi olisi kuitenkin mietintöluonnoksen perustelujen mukaan ymmärrettävä siltä kannalta, että riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisella tarkoitetaan säännöksessä nimenomaisesti palvelujen turvaamista perustuslain 19 §:n 3 momentin merkityksessä. Näin tulkittuna ja sovellettuna ehdotetun 6 §:n 3 momentin säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain asettamat vaatimukset.

Velvoite rahoituksen tason korottamiseen olisi kuitenkin selkeämpää kiinnittää myös lakitekstissä esimerkiksi siihen, että korotuksella turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen. Tällainen muotoilu ei mahdollistaisi väljää tarpeellisuusarviointia tai vielä sitäkin väljempää kokonaisarviointia. Kuten mietintöluonnoksen perusteluissa todetaan, korotuksen tarve ja perusteltavuus tulevat tosin joka tapauksessa myös eduskunnan arvioitaviksi ja talousarvioprosessissa ratkaistavaksi.

Korotuskynnys

Korotustarpeen määrittely olisi 6 §:n 3 momentin mukaan sidottu siihen, että rahoituksen riittämättömyys ilmenisi laajemmin kuin yksittäisissä maakunnissa. Valtion kokonaisrahoitusta korotettaisiin säännöksen mukaan vasta tilanteessa, jossa rahoituksen taso vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 40 % koko maan asukasmäärästä.

Ehdotettu korotuskynnys on selvästi ongelmallinen siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentti määrittelee julkiselle vallalle velvollisuuden turvata *jokaiselle* riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja perustuslain 6 § edellyttää ihmisten yhdenvertaista kohtelua. Maakunnan oikeutta lisärahoitukseen ei tältä kannalta voida rajoittaa edellyttämällä, että rahoitusongelman tulisi konkretisoitua suuressa määrässä muita maakuntia. Maakunnan lisärahoitusoikeutta määrittelevä mietintöluonnoksen 7 § kuitenkin tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa rahoitus olisi riittämätön vain joissakin tai yksittäisessä maakunnassa. Ehdotettu sääntely 7 §:ssä merkitsee, että 6 §:n 3 momenttiin liittyvä ongelma ei aktualisoituisi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla.

Korotuskynnyksen tarpeellisuus jää kuitenkin verraten epäselväksi, kun otetaan huomioon yksittäisen maakunnan oikeus saada lisärahoitusta 7 §:n nojalla ja sen taustalla oleva perustuslain 19 §:n 3 momentin määrittelemä turvaamisvelvollisuus, joka kohdistuu jokaiseen henkilöön. Lisärahoituksen saamisen oikeudellisten kriteerien kannalta ei myöskään näyttäisi olevan täysin johdonmukaista, että jos valtion rahoitusta korotetaan mietintöluonnoksen mukaisen 6 §:n 3 momentin nojalla, korotus kohdistuisi myös niiden maakuntien rahoitukseen, joilla ei ole säännöksen tarkoittamia rahoitusongelmia. Lisäksi korotuskynnyksen soveltamismenettely voisi muodostua verraten monimutkaiseksi ja byrokraattiseksi, mikä tuskin olisi omiaan tukemaan riittävän ripeää päätöksentekoa.

Korotuskynnystä koskevaa sääntelyä ja etenkin sen suhdetta 7 §:n määrittelemään yksittäisen maakunnan lisärahoitusoikeuteen olisi mainituista syistä perusteltua vielä arvioida. Tällainen arviointi olisi paikallaan, vaikka mietintöluonnoksessa ehdotettua sääntelyä voitaneen ongelmallisista piirteistään huolimatta pitää valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

Maakunnan lisärahoitus (7 §)

Oikeus lisärahoitukseen

Perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena rahoituslain 7 §:n muotoilua, jonka mukaan maakunnan rahoitusta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi on lisärahoituksen tarpeessa. Tämänsisältöinen sääntely ei riittävän yksiselitteisesti toteuta perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla (ks. PeVL 26/2017 vp) perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään myös poikkeustilanteissa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän muutetun sääntelyn mukaan lisärahoitus ei perustuisi harkinnanvaraisuuteen vaan lakisääteiseen oikeuteen. Ehdotetun säännöksen mukaan ”maakunnalla on oikeus saada muualla 2—4 luvuissa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen.” Tällainen oikeus lisärahoitukseen maakunnalla olisi säännöksen mukaan, ”jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen”.

Oikeus lisärahoitukseen merkitsisi ehdotetun säännöksen mukaan, että myös yksittäisen maakunnan rahoituksen kokonaistason tulee olla sellainen, että maakunta pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan ja saamallaan lisärahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista. Tällaista 7 §:ään sisältyvää sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä täydennyksenä 6 §:n sisältämään yleiseen rahoitussäännökseen. Säännöksen voidaan myös katsoa vastaavan perustuslakivaliokunnan edellyttämää täsmennystarvetta.

Mietintöluonnoksen perustelujen (s. 148) mukaan 7 §:ssä ”ehdotetaan säädettävän maakunnan rahoituksen harkinnanvaraisesta korottamisesta”. Perustelulausuma on selvässä ristiriidassa suhteessa säännösehdotukseen, jonka mukaan maakunnalla olisi oikeus saada lisärahoitus laissa määritellyin edellytyksin. Koska valiokunnan mietinnössä esitetyt perustelut voivat merkittävästikin ohjata lain soveltamista, niiden tulisi olla linjassa säännöstekstin kanssa.

Korotuksen vähentäminen

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että perustuslaillisen arvioinnin kannalta 7 § on erikoislaatuinen siinä suhteessa, että korotuksen yhteismäärä vähennettäisiin pykälän 3 momentin mukaan maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä siten, että vähennys olisi kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Sääntely siis merkitsee, että yhden maakunnan rahoituksen korotus vaikuttaisi alentavasti kaikkien maakuntien vuosittaisen rahoituksen tasoon.

Tämä erikoislaatuisuus säilyisi edelleen mietintöluonnoksen mukaisessa sääntelyssä, sillä yksittäiselle maakunnalle 7 §:n nojalla myönnettävä lisärahoitus vähennettäisiin ehdotetun 5 §:n mukaan kaikkien maakuntien rahoituksen perusteesta. Menettelyä ei voida pitää johdonmukaisena kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen kannalta, eikä erikoislaatuisuuden säilyttämistä myöskään ole perusteltu mietintöluonnoksessa.

Lisärahoitukseen liittyvä ohjaus

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 7 §:ssä säädetään lisäksi siitä, että lisämäärärahan perusteluihin voitaisiin ottaa määrärahan käytöstä palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia määräyksiä. Yksittäiselle maakunnalle kohdennettava lisärahoitus mahdollistaisi siten maakuntaan kohdistettavan valtion maakuntien talouden ohjausmallia suoraviivaisemman ohjauksen. Ehdotetulla sääntelyllä on siten merkitystä myös maakunnan itsehallinnon kannalta.

Määräyksillä olisi mietintöluonnoksen perustelujen mukaan tarkoitus vahvistaa lisärahoituksen käyttöä mahdollisimman vaikuttavasti perusoikeuksien toteuttamiseen. Tarkoituksena on myös vaikuttaa maakunnan toiminnan ja talouden kehitykseen siten, että lisämäärärahatarve muodostuisi määräaikaiseksi ja maakunta pystyisi tilanteen vakauduttua suoriutumaan 6 §:ään perustuvalla rahoituksella. Määräyksillä on siten hyväksyttävät perusteet, ja niillä myös pyritään tukemaan maakunnan itsenäisen päätöksenteon edellytyksiä. Määräyksiä ei voida pitää ongelmallisena maakunnan itsehallinnon kannalta, kun lisäksi otetaan huomioon, että niillä ei voida rajoittaa maakunnan oikeutta lisärahoituksen saamiseen, jos sen lakisääteiset edellytykset ovat olemassa.

Valtion laina ja takaus sekä valtionavustus (8 §)

Säännöksen mukaan maakunta voisi saada maksuvalmiusongelmiensa korjaamiseksi valtion lainaa tai takaus. Maakunnalle voitaisiin myös myöntää valtion avustusta valtionavustuslain nojalla. Säännökseen ei sisältyisi valtionavustuksen myöntämistä koskevia edellytyksiä, vaan se olisi tältä osin vain informatiivinen viittaussäännös.