Lausunto 8.1.2019
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksiä HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 koskevasta **sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta**. Lausunnossa on pyydetty tarkastelemaan erityisesti **maakuntien rahoitusta** koskevia mietintöluonnoksen osia maakunnan itsehallinnon, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen ja perusoikeuksia koskevan julkisen vallan turvaamistehtävän kannalta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Valtion rahoitus ja maakunnan itsehallinto

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos perustuu hallituksen esitysten (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp) tavoin siihen lähtökohtaan, että maakunnalla ei olisi *verotusoikeutta* vaan vastuu maakuntien tehtävien rahoituksesta olisi pääosin valtiolla. Siten palvelujen järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyisivät. Valtion rahoituksen lisäksi maakuntien tulot muodostuisivat asiakas- ja käyttömaksuista sekä myyntituloista. Viimeksi mainittujen rahoituslähteiden osuus olisi kuitenkin pieni valtion osoittamaan rahoitukseen verrattuna. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta valtion rahoitus muodostaisi noin 80 prosenttia ja asiakasmaksut noin 20 prosenttia (*PeVL 15/2018 vp* s. 20). Valtion rahoituksesta säädettäisiin *laissa maakuntien rahoituksesta* (rahoituslaki; sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 4. lakiehdotus). Rahoituslakiin perustuva valtion rahoitus olisi yleiskatteellista: Maakunnat päättäisivät sen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti ottaen huomioon lakiin perustuvat velvoitteensa ja toimivaltansa rajat.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotettua rahoitusratkaisua maakunnan itsehallinnon kannalta lausunnossa *PeVL 26/2017 vp*. Perussäännös maakunnan itsehallinnosta on *perustuslain 121 §:n 4 momentissa*. Sen mukaan ”(i)tsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään lailla”. Perustuslakivaliokunta totesi mainitussa lausunnossa, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä valiokunta korosti itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Itsenäinen verotusoikeus on perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu mutta ei ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus. Perustuslakivaliokunta viittasi Kainuun hallintokokeiluun ja siinä yhteydessä hyväksymäänsä perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiseen itsehallintojärjestelyyn, johon ei sisältynyt verotusoikeutta. Se piti maakunta- ja sote-esitykseen sisältyvää maakuntien itsehallintoa kokonaisuudessaan arvioituna mahdollisena perustuslain kannalta (PeVL 26/2017 vp s. 24, 30).

Katson edellä esitetyn perusteella, että mietintöluonnokseen sisältyvä ehdotus maakuntien rahoituksen perustumisesta (pääosin) valtion rahoitukseen täyttää perustuslain 121 §:n 4 momentin vaatimukset, vaikka parempi ratkaisu tältä kannalta olisi maakunnan verotusoikeus.

Valtion rahoituksen lakisääteisyys, taso ja riittävyys

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa PeVL 26/2017 vp myös valtion maakunnille osoittaman rahoituksen riittävyyttä. Sen mukaan asiasta ei ole kuntien *rahoitusperiaatteen* kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. *Perustuslain 22 §:*n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen kuuluu kuitenkin valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana valiokunta piti sitä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp s. 22–23 ja niillä viitatut lausunnot). Valiokunta toisti kantansa asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevassa lausunnossa PeVL 15/2018 vp. Samassa yhteydessä se viittasi aiemmin esittämäänsä näkemyksen, jonka mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa *perustuslain 19 §:n 3 momentin* ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Maakuntien rahoitusta tulee arvioida ”soveltuvin osin” kyseistä periaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Koska maakunnille ei ehdoteta verotusoikeutta ja maakuntien itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. (PeVL 15/2018 vp s. 20–21 ja niillä viitatut lausunnot)

Ehdotettua sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoitussääntelyä perustuslakivaliokunta piti lausunnossa PeVL 15/2018 vp ongelmallisena perustuslain kannalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli muuttaa sääntelyä niin, että riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus sekä maakunnan mahdollisuudet toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet myös poikkeustilanteissa turvataan ”asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin”. Tämä oli edellytys sille, että laki maakuntien rahoituk-

sesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi jakavansa valtiovarainvaliokunnan ilmaiseman huolen maakuntien rahoituksen yleisen tason riittävyydestä. (PeVL 15/2018 vp s. 25 ja siinä mainittu VaVL 5/2018 vp s. 9). Johtopäätös perustui etenkin niihin rahoituslakiehdotuksen säännöksiin, jotka koskivat lain tarkoitusta (1 §), valtion rahoitusta maakunnalle (3 §), valtion rahoituksen perusteena olevia kustannuksia (5 §), valtion rahoituksen tarkistamista (6 §), maakunnan rahoituksen harkinnanvaraista korottamista (7 §) ja valtion rahoitusta taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle (8 §) (PeVL 15/2018 vp s. 21–25). *Sosiaali- ja terveysvaliokunta* ehdottaa mietintöluonnoksessa useita muutoksia mainittuihin pykäliin. Ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset. Tarkastelen seuraavassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamia muutoksia peilaamalla niitä perustuslakivaliokunnan tekemiin huomautuksiin. Rahoitusmallin sisältöä koskevista muutosehdotuksista esitän arvioni vasta tarkastelun lopuksi, sillä asiaa tulee arvioida nähdäkseni kokonaisuutena. Viimeisenä asiana tarkastelen lyhyesti saamenkielisten palvelujen turvaamista rahoitusmallissa.

Lakisääteisyysvaatimus

Maakunnan rahoituslakiehdotuksen *1 ja 3 §:*ää koskevissa perustuslakivaliokunnan huomautuksissa oli kyse ehdotetun sääntelyn avoimuudesta, jota valiokunta piti ongelmallisena perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta. Lain tarkoitusta koskeva 1 § antoi ”avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä [valtion rahoituksesta] valtion talousarviossa”. Sääntelyn muuttaminen niin, että rahoituksen perusteista säädetään sen mukaan täsmällisesti laissa, oli edellytys tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Rahoituslain 3 § koski puolestaan valtion rahoituksen määräytymisperusteita (esim. maakunnan asukasmäärä ja palvelun tarvetta kuvaavat tekijät). Täydentävän hallituksen esityksen (HE 57/2017 vp) mukaan eri perusteiden keskinäiset painoarvot säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta katsoi rahoitusperusteiden painotuksilla olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyydelle ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiselle. Asetuksentasoinen sääntely ei ollut sen vuoksi riittävää. Sääntelyn muuttaminen oli edellytys sille, että rahoituslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 15/2018 vp s. 21–22) (Maakunnan hallinnon järjestämisen ja rahoituksen lakisääteisyydestä maakuntaitsehallinnon välttämättömänä peruselementtinä sekä perustuslain 80 §:n kannalta ks. myös PeVL 26/2017 vp s. 26–28 ja niillä viitatut lausunnot.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa sääntelyn täsmentämistä niin, että poikkeaminen valtion rahoitusta koskevista rahoituslain säännöksistä olisi mahdollista vain niissä maakunnan tehtävissä, ”*joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarvossa erikseen määrätty*” (4. lakiehdotus 1 § 1 mom.). Lain soveltamisalan – ja samalla valtion yleiskatteellisen rahoituksen – ulkopuolelle rajattaisiin näin maakunnan erillisrahoitettavat tehtävät, joiden rahoitusta ohjataan erityislaeilla tai valtion talousarviomääräyksin, määrärahoista riippuen (mietintöluonnos s. 145). Rahoituslaista poikkeaminen voisi täsmennetyn sanamuodon mukaan perustua vain lain nimenomaiseen säännökseen tai lain nojalla hyväksyttyyn talousarviomääräykseen. Arvioin 1 §:n muutosehdotuksen toteuttavan perustuslakivaliokunnan vaatimuksen siitä, että maakunnan rahoituksen perusteista tulee säätää täsmällisesti laissa. Vastaava päätelmä koskee rahoituslain 3 §:n tarkennusehdotusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa – alkuperäi-

sen hallituksen esityksen HE 15/2017 vp mukaisesti –, että valtion rahoituksen määräytymisperusteista ja niiden painoarvoista säädetään täsmällisin säännöksin rahoituslain 3 §:n 1 momentissa. Täydentävään esitykseen sisältynyt asetuksenantovaltuus ehdotetaan samalla poistettavaksi. Muutosehdotus on perustuslakivaliokunnan vaatimuksen mukainen.

Menorajoitin ja maakuntaindeksi

Rahoituslain *5 ja 6 §:*ssä säädettäisiin valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista ja valtion rahoituksen tasosta. Jälkimmäisen pykälän otsikkoa on mielestäni aiheellista muuttaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamalla tavalla niin, että siinä viitataan rahoituksen ”tasoon” sen ”tarkistamisen” sijasta.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa PeVL 15/2018 vp ehdotettuun rahoitusmalliin sisältyvää *kustannusten kasvun oikeudellista rajoitinta* sekä *maakuntaindeksiä*, joka otettaisiin huomioon valtion rahoitusta tarkistettaessa. Menorajoittimen tarkoitus on varmistaa maakunta- ja soteuudistukselle asetettu tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Perustusvaliokunta piti ehdotettua rajoitinta perusoikeuksien turvaamisen kannalta epäsuhtaisena, kun ennakoitavissa oleva kustannusten nousukehitys otettiin huomioon. Arvio perustui hallituksen esityksen vaikutusarvioihin, valiokunnan hallitukselta saamiin lisäselvityksiin sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin (PeVL 15/2018 vp s. 22).

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään perustuva maakuntaindeksi ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättä perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. Epäkohta oli merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Sen merkityksellisyyttä korosti se, että hallituksen esityksen perustelujen (HE 15/2017 vp s. 553) mukaan maakuntien uusista ja laajenevista lakisääteisistä tehtävistä ja velvoitteista aiheutuva kustannusten lisäys huomioitaisiin vain kertaalleen valtion rahoituksen tasoa korottavasti muutoksen tullessa voimaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille voisi muodostua näin ”valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rakenteellinen jännite”. Merkityksellistä maakuntaindeksin perustan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli sekin, ”kuinka rahoituslakiehdotuksen mukaan siirtymäkauden rahoituksessa on tarkoitus ottaa huomioon vain kustannustason muutos mutta ei palvelutarpeen muutosta” (PeVL 15/2018 vp s. 22–23).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota rahoitusmalliin asiallisia muutoksia maakuntaindeksiä ja kustannusten kasvun rajoitinta koskevilta osin (4. lakiehdotus 6 § 2 ja 4 mom.). Se pitää hallituksen ehdottamaa maakuntaindeksin rakennetta perusteltuna muun ohessa siksi, että rakenteen avulla pyritään tukemaan uudistuksen tavoitetta kustannusten kasvun hillitsemisestä. Yleisen ansiotasoindeksin (painokerroin maakuntaindeksissä 0,45) käyttöä valiokunta perustelee sillä, että maakunnat eivät voi suoraan vaikuttaa indeksin kehitykseen, mikä kannustaa niitä hillitsemään palkkakustannusten kasvua. Myös hallituksen ehdottamaa menorajoitinta sosiaali- ja terveysvaliokunta perustelee uudistukselle asetetuilla säästötavoitteilla. Rajoitin kannustaa osaltaan maakuntia tehostamaan julkisen rahan ohjausta ja toteuttamaan saavutettavissa olevia tehokkuushyötyjä. Maakunta voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa kustannuskehitykseen ”kehittämällä palvelu-

prosesseja kustannustehokkuutta ja -vaikuttavuutta tavoitellen”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa samalla, ettei uudistuksella rajata palvelujen saatavuutta ja siten ”valtion rahoituksen on, rajoittimesta huolimatta, aina turvattava maakuntien lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen sekä katettava perusoikeuksina turvatut palvelut”. Mikäli maakuntien tehtävien hoitaminen tai palvelujen saatavuus vaarantuu, on käytettävä rahoituksen joustoelementtejä. Niihin valiokunta ehdottaa merkittäviä muutoksia (jäljempänä). Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rahoituksen riittävyyden arvioinnissa tulee aina punnita maakunnan kykyä suoriutua kaikista, so. myös muista kuin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevista, maakunnalle säädetyistä tehtävistä. (Mietintöluonnos s. 94)

Menorajoittimeen liittyvät poikkeukset

Ehdotettuun menorajoittimeen liittyviä poikkeussäännöksiä perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 15/2018 vp varsin kriittisesti. Rahoituslakiehdotuksen *6 §:n 3 momentti* mahdollisti toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisen myös pykälän 2 momentissa säädetyn määrän ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Välttämättömyysedellytys asetti perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeamiskynnyksen ”ongelmallisen korkealle”. Säännös oli muutoinkin varsin tulkinnanvarainen, minkä lisäksi sen passiivimuoto korosti soveltamisen harkinnanvaraisuutta. Tulkinnanvaraisuutta lisäsi säännöksen soveltamisen vaihtoehtoisuus maakuntalakiehdotuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksissa tarkoitettujen neuvottelu- ja arviointimenettelyjen kanssa. Esityksen perustelujen mukaan säännöksen soveltaminen edellytti taloudellisten ongelmien koskevan useita maakuntia, minkä lisäksi edellytyksenä näytti olevan, että palvelujen järjestämistä turvaava rahoitus on ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut. Valiokunta piti näin suppeaa soveltamisalaa ongelmana perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Rahoituksen tarkistusperustetta ei ollut määritelty ehdotetussa 6 §:n 3 momentissa niin, että se ”tosiasiallisesti vastaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustarvetta ja täyttäisi myös perustuslain säännökseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen”. (PeVL 15/2018 vp s. 23–24)

Niin ikään rahoituslakiehdotuksen *7 ja 8 §:*n poikkeussäännösten soveltamiseen liittyi perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia, joiden johdosta säännösten vaikutus voi jäädä vähäiseksi. Pykälät koskivat maakunnan rahoituksen harkinnanvaraista korottamista sekä valtion rahoitusta taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle. Korkean soveltamiskynnyksen ja valtionvarainministeriölle osoitetun harkinnan vuoksi ne olivat ongelmallisia perustuslain kannalta. Ehdotettua 7 §:ää valiokunta piti erikoislaatuisena siinäkin suhteessa, että korotuksen yhteismäärä vähennettäisiin maakunnille maksettavasta valtion rahoituksesta niin, että vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Yhden maakunnan rahoituksen korottaminen vähentäisi siten kaikkien maakuntien saamaa vuosittaista rahoitusta. Ehdotetut poikkeussäännökset eivät toteuttaneet riittävän yksiselitteisesti perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään myös poikkeustilanteissa. Valiokunta viittasi tässä yhteydessä lausuntoonsa PeVL 26/2017 vp. Se piti sinänsä selvänä sitä, että valtion tulee viime kädessä turvata oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole siihen taloudellisia mahdollisuuksia. Sääntely muodostuu perustuslain kannalta ongelmalliseksi siltä osin, kuin poikkeustilanteita koskevat menettelysäännökset eivät velvoita val-

tiota toteuttamaan tätä vastuuta riittävällä tavalla. Poikkeustilanteita kokevan sääntelyn tulee valiokunnan mukaan luoda vähimmäisedellytykset sille, että maakunnat kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain vaatimalla tavalla. (PeVL 15/2018 vp s. 23–25)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin, 7 §:n ja 8 §:n kirjoittamista suureksi osaksi uudelleen tavalla, joka muuttaisi merkittävästi myös säännösten sisältöä. Uudessa 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin 2 momentissa tarkoitetun menorajoittimen perusteella määräytyvän valtion rahoituksen korottamisesta silloin, kun rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen tarkoittaisi palvelujen turvaamista nimenomaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin merkityksessä (mietintöluonnos s. 146–147). Ehdotus täsmentäisi säännöksen soveltamisedellytyksiä asettamalla soveltamiselle myös tarkkoja määrällisiä kriteerejä. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama tilanne voisi syntyä eri maakunnissa eri syistä. Esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa kaikkien tai usean maakunnan rahoituksen ja velvoitteiden välillä vallitsisi merkityksellinen epäsuhta, jonka johdosta maakunnan rahoitusperiaate ei toteutuisi. Myös maakunnittaiset menojen merkittävät satunnaisvaihtelut erityisesti pienissä maakunnissa voisivat saada aikaan säännöksen tarkoittaman tilanteen (mietintöluonnos s. 147).

Uusi 6 §:n 3 momentti olisi valtiota velvoittava eikä jättäisi hallituksen esityksestä poiketen harkintavaltaa rahoituksen korottamisen suhteen. Välttämättömyyden sijasta säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että rahoituksen korottaminen on säännöksen tarkoittamassa tilanteessa ”tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen”. Korotuksen määrä perustuisi osaksi tulkinnanvaraisiin säännöksiin ja edellyttäisi käytännössä ”kokonaisarviointia” (mietintöluonnos s. 147). Jos valtion rahoituksen tasoa säännöksen nojalla korotettaisiin, korotus koskisi kaikkia maakuntia ja kohdennettaisiin niille rahoituslain 3 luvun (”Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus”) jakoperusteiden mukaisesti. Korotus jäisi maakuntien rahoituspohjaan ja nostaisi siten pysyvästi rahoituksen tasoa (mietintöluonnos s. 147–148). Voimaantulosäännösten mukaan 6 §:n 3 momenttia sovellettaisiin valtion rahoituksen tason määrittämiseen jo vuonna 2021, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon on mietintöluonnoksen mukaan tarkoitus siirtyä maakuntien järjestämisvastuulle (4. lakiehdotus 31 § 4 mom., 3. lakiehdotus 3 § 1 mom.).

Rahoituslain 7 §:ssä sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säädettäväksi yksittäisen maakunnan oikeudesta lisärahoitukseen tilanteessa, jossa maakunnan mahdollisuudet riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen muutoin vaarantuisivat. Lisärahoitus toimisi sekä ennakoivana että tarvittaessa yksittäisen maakunnan ongelmatilanteita korjaavana rahoituskeinona (mietintöluonnos s. 149). Uutta sisältöä vastaavasti pykälän otsikko olisi ”Maakunnan lisärahoitus” (otsikko hallituksen esityksessä: ”Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen”). Pykälää sovellettaisiin toissijaisena 6 §:n 3 momenttiin ja muihin rahoituslain 2–4 luvun säännöksiin nähden kuitenkin niin, että sitä voitaisiin soveltaa, jos edellytykset soveltamiselle olisivat olemassa vielä ensisijaisten säännösten soveltamisen jälkeenkin. Siten (esimerkiksi) 6 §:n 3 momentin soveltaminen ei sulkisi pois 7 §:n soveltamista (mietintöluonnos s. 149). Lisärahoituksen saamisedellytyksistä säädettäisiin osaksi tulkinnanvaraisesti. Edellytysten täyttyessä lisärahoituksen saamiseen syntyisi oikeus eikä valtiovarainministeriöllä olisi asiassa harkintavaltaa. Lisärahoituksen määrästä säädettäisiin samoin kuin 6 §:n 3 momentissa; se perustuisi käytännössä maakunnan taloudellista

tilannetta koskevaan kokonaisarvioon. Lisärahoitusta saaneen maakunnan rahoituksen kokonaistason tulisi olla perustelujen mukaan sellainen, että ”maakunta pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista” (mietintöluonnos s. 149).

Rahoituslain 7 §:ssä tarkoitettu lisärahoitus myönnettäisiin valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta, jonka perusteluihin voitaisiin ottaa määrärahan käytöstä ”palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisentehokkuutta koskevia määräyksiä” (4. lakiehdotus 7 §). Määräyksillä pyrittäisiin ohjaamaan lisärahoituksen käyttöä perusoikeuksien toteutumiseen sekä vaikuttamaan maakunnan toiminnan ja talouden kehitykseen niin, että lisärahoitustarve jäisi väliaikaiseksi ja maakunta pystyisi tilanteen vakauduttua selviytymään 6 §:ään perustuvan rahoituksen turvin. Maakunnan oikeutta lisärahoituksen saamiseen ei kuitenkaan rajoitettaisi ajallisesti (mietintöluonnos s. 150). Lisärahoitus vähennettäisiin ”vuosikohtaisesti” valtion rahoituksen perusteeksi hyväksyttävistä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista (4. lakiehdotus 5 § 1 mom.). Se ei siten nostaisi pysyvästi maakunnille osoitetun rahoituksen tasoa (mietintöluonnos s. 93, 146).

Myönnetty lisärahoitus voisi johtaa maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseen ja viime kädessä maakuntajaon muuttamiseen siten kuin maakuntalain (1. lakiehdotus) 105 §:ssä ja maakuntajakolaissa (5. lakiehdotus) tarkemmin säädettäisiin. – Mietintöluonnoksessa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi oikaisumenettelyä koskevaa rahoituslain 27 §:ää. Oikaisuvaatimus ja valitus olisivat maakunnan käytettävissä myös tilanteessa, jossa valtiovarainministeriön päätös koskee 7 §:ssä tarkoitetun lisärahoituksen myöntämistä.

Uudessa rahoituslain 8 §:ssä säädettäisiin maakunnalle myönnettävästä valtion lainasta ja valtiontakauksesta sekä valtionavustuksesta. Valtionavustuksella tarkoitettaisiin valtionavustuslain mukaista (688/2001) avustusta, ja sitä koskeva viittaussäännös olisi luonteeltaan informatiivinen (mietintöluonnos s. 93, 150). Valtion lainan ja valtiontakauksen myöntäminen olisi kokonaan harkinnanvaraista, kun myöntämisedellytyksiä ei vahvistettaisi laissa. Lisärahoituksen tavoin myönnetty laina ja valtionavustuskin vähennettäisiin vuosikohtaisesti 6 §:ssä tarkoitetun valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista, joten sillä ei olisi pysyvää vaikutusta maakunnille osoitettavaan kokonaisrahoitukseen (4. lakiehdotus 5 § 1 mom., mietintöluonnos s. 146).

Arvio

Ratkaiseva kysymys riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen (PL 19 § 3 mom.) ja perusoikeuksien turvaamista koskevan julkisen vallan tehtävän (PL 22 §) kannalta on, onko palvelujen järjestämisestä vastaavilla maakunnilla mahdollisuus käytössä olevalla rahoituksella huolehtia lakisääteisestä järjestämistehtävästään. Merkityksellistä on tässä suhteessa valtion rahoituksen riittävyys. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp tarkastellut maakuntaindeksi sekä menorajoitin ja sitä koskevat poikkeukset muodostavat ehdotetun rahoitusmallin keskeiset elementit, yleiskatteellisuuden ja laskennallisten rahoitusperusteiden ohella. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen ehdottamaa rahoitussääntelyä pulmallisena perustuslain kannalta ja vaati sen muuttamista niin, että se turvaa ”asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja

terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen". Tämä oli edellytys sille, että rahoituslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp s. 25).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa menorajoitinta ja maakuntaindeksiä koskevien säännösten hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisina. Toisaalta se ehdottaa merkittäviä muutoksia menorajoitinta koskeviin poikkeussäännöksiin. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos* (THL) pitää menorajoittimen taustalla olevaa kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta "äärimmäisen tiukkana". Tavoite voi sen mukaan vaarantaa riittävien palvelujen saatavuuden. Maakuntaindeksin kohdalla THL viittaa aiemmin esittämäänsä kritiikkiin ja tekemäänsä esitykseen maakuntaindeksin täydentämisestä ja painottamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon hintaindeksillä. Poikkeussäännöksiin (erityisesti 6 ja 7 §) ehdotettuja muutoksia THL pitää oikeansuuntaisina, sillä ne tarjoavat keinoja rahoituksen riittävyyden hallintaan.[1]

Arvioin asiaa samansuuntaisesti kuin THL. Poikkeussäännökset (6 § 3 mom., 7 §, 8 §) muodostavat sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa selkeän ja jäsentyneen kokonaisuuden, kun niitä verrataan hallituksen esityksiin sisältyneisiin lakiehdotuksiin. Uuden 6 §:n 3 momentin tarkoitus on turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen tilanteessa, jossa valtion rahoituksen vajaus johtuu rakenteellisesta ongelmasta tai epäsuhdasta (ns. systeemivirhe), kun taas 7 § koskee yksittäisen maakunnan tilannetta, jossa rahoituksen riittämättömyyttä voivat aiheuttaa monet eri syyt, kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 15/2018 vp s. 24). Kumpikin säännös on kirjoitettu nyt valtiota velvoittavaksi: Säädettyjen edellytysten täyttyessä maakuntien rahoitusta tulisi korottaa tai yksittäiselle maakunnalle tulisi myöntää lisärahoitusta. Kynnys poikkeussäännösten soveltamiselle olisi matalampi kuin se oli hallituksen esityksissä. Muutosehdotukset ovat tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden tärkeitä ja korjaisivat osan, ehkä merkittävän osan, niistä epäkohdista, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain kannalta huomiota lausunnossa 15/2018 vp. Rahoituslain 8 § täydentäisi 6 §:n 3 momentin ja 7 §:n säännöksiä. Sen avoimuus on nähdäkseni tältä kannalta perusteltua.

Rahoituslain 6 §:n 3 momentti ja 7 § herättävät uudistettuinakin edelleen joitakin kriittisiä kommentteja. Ensin mainitun säännöksen soveltaminen edellyttäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen vaarantumista vähintään kahdeksassa maakunnassa tai, vaihtoehtoisesti, maakunnissa, joiden asukasmäärä on "yhteensä enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukaskunnasta". Yksiselitteinen kriteeri olisi kaivannut perusteluja: Millä perusteella ehdotettuihin lukuihin on päädytty? Toinen pulma on säännöksen tulkinnanvaraisuus: Viittaus riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen kytkeytyy säännöksessä sekä sen soveltamisedellytykseen että korotuksen suuruuteen. Perustelujen mukaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisella tarkoitetaan samaa kuin perustuslain 19 §:n 3 momentissa. Korotuksen määrästä päätettäessä asia ratkaistaan kokonaisarvioinnin perusteella. Perustuslain sanamuodon toistaminen tavallisessa laissa on nähdäkseni pulmallista silloin, kun sanamuoto on – perustuslaille usein tyypilliseen tapaan – korostetun tulkinnanvarainen ja kun kyse on perustuslakia toteuttavasta ja konkretisoivasta sääntelystä. Ehdotettu sääntely kaipaisi siksi tässä suhteessa täsmentämistä. Sama huomautus koskee rahoituslakiehdotuksen 7 §:ää. Senkin mukaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista joudutaan arvioimaan sekä silloin, kun otetaan kantaa säännöksen soveltamisedellytysten täyttymi-

[1] Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.12.2018 s. 2.

seen, että silloin, kun päätetään lisärahoituksen määrästä. Lisäpulmaksi muodostuu se, että ehdotettujen 7 ja 8 §:n tarkoittama rahoitus vähennettäisiin 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista. Perustelujen mukaan tämä tarkoittaa, ettei kyseisten rahoitusmuotojen käyttö vaikuta 6 §:ssä ehdotettuun rahoituksen tasoon (s. 146). Koska vähennys kohdistuisi (ilmeisesti?) valtion kokonaisrahoitukseen, se vaikuttaisi tai ainakin voisi vaikuttaa alentavasti muiden(kin) maakuntien kuin lisärahoitusta saaneen maakunnan rahoituksen tasoon (perustelut s. 94–95). Perustuslakivaliokunta piti hallituksen ehdottamaa vastaavanlaista sääntelyä erikoislaatuisena perustuslain kannalta (PeVL 15/2018 vp s. 24).

Esitetystä kritiikistä huolimatta kokonaisarvioni sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamista muutoksista maakuntien rahoitusmalliin on myönteinen. Perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset on otettu mietintöluonnoksessa huomioon erityisesti siltä osin, kuin ne koskivat menorajoittimeen ehdotettuja poikkeuksia (4. lakiehdotus 6 § 3 mom. ja 7 §). Uusien poikkeussäännösten avulla on nähdäkseni mahdollista varmistaa viime kädessä se, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan turvaamisvelvollisuus käytännössä toteutuu. Arviooni liittyy varauksia. Ne koskevat edellä esiin nostamiani, poikkeussäännöksiin liittyviä pulmia samoin kuin sitä, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdota muutoksia maakuntaindeksiä ja itse menorajoitinta koskevaan sääntelyyn. Näitä epäkohtia on mahdollista pyrkiä vielä korjaamaan lainsäädäntöprosessin aikana. Säätämisjärjestyskysymyksiksi ne eivät arvioni mukaan kuitenkaan muodostu.

Saamenkielisten palvelujen turvaaminen

Perustuslain 17 §:n 2 momentti turvaa saamelaisille, samoin kuin romaneille ja muille ryhmille, oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään perustuslain mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossa PeVL 26/2017 vp huomiota siihen, että selvitysten mukaan saamelaisten oikeudet saamenkielisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuvat yleisesti ottaen heikosti. Rahoituslailla on tarkoitus turvata maakunnille myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien tehtävien rahoitus. Lakiehdotus ei sisällä kuitenkaan säännöksiä Lapin maakunnalle ositettavasta rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään. Valiokunta ei pitänyt tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion rahoitus saamenkielisiin palveluihin jäisi vastedeskin riippumaan eduskunnan vuosittaisesta, erillistä valtionavustusta koskevasta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp s. 60–61).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan niin ikään, ettei rahoituslakiehdotus huomioi saameen kieleen liittyvien oikeuksien aiheuttamaa lisäkustannusta. Valiokunta ei ehdota säännöksiin tältä osin kuitenkaan muutoksia vaan viittaa sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä saamaansa selvitykseen, jossa asiaa luvataan selvittää jatkovalmistelussa. Ministeriöiden mukaan rahoitusta saamenkielisten palvelujen turvaamiseen pystytään kohdentamaan oikeudenmukaisella tavalla myös yleisempiä määräytymisperusteita, erityisesti asukastiheyskerrointa, hyödyntäen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi jatkovalmistelussa, turvaako nykyinen erillisrahoitus riittävällä tavalla saamen kielestä sosiaali- ja terveyspalveluille aiheutuvat lisäkustannukset, sekä selvittää, mikä on erillisrahoituksen

oikeudenmukainen kohdentamistapa Lapin maakunnan vastuisiin nähden. (Mietintöluonnos s. 100–101)

Saamenkielisten palvelujen järjestämisestä aiheutuviin lisäkustannuksiin ja niiden huomiotta jäämiseen rahoituslain mukaisissa rahoitusperusteissa kiinnittää huomiota myös professori *Anneli Pohjola* perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa.[2] Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni aiheellista arvioida asiaa. Ehdotettua paremmin perustuslain 17 §:ää toteuttaisi sääntely, jonka mukaan saamenkielisyys olisi yksi rahoituslain 3 §:ssä tarkoitettu rahoitusperuste.

Tampereella 8. tammikuuta 2019

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)

[2] Professori Anneli Pohjolan lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.12.2018 s. 6.