Perustuslakivaliokunta

Asiantuntijakutsu 9.1.; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp ja HE 52/2017 vp; Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos

Maakuntien rahoitus

Perustuslakivaliokunta on asiantuntijoille toimittamassaan kutsussa pyytänyt tarkastelemaan maakuntien rahoitusta maakunnan itsehallinnon, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamistehtävän kannalta.

Hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 57/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on esitetty muutoksia maakuntien rahoituslakiehdotuksen 1, 3 ja 6-8 §:iin sekä näistä aiheutuvien teknisluonteisempien muutosten ja täsmennysten vuoksi myös muutamiin muihin pykäliin. Valiokunnan esittämät muutokset vastaavat sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 15/2018 vp) 18.6.2018 antamaa vastinetta sekä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.8.2018 antamaa vastinetta. Vastineissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) esittämät korjaustarpeet maakuntien rahoituslakiehdotuksen 1, 3 ja 6-8 §:iin lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Maakuntien rahoituslakiehdotus 1 §

Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksen tarkoituspykälän (1 §) sanamuodon antavan avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä siitä valtion talousarviossa ja piti sääntelyä poikkeuksellisena ja ongelmallisen avoimena perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta, koska rahoituksen perusteista ei säädettäisi täsmällisesti laissa. Lakiehdotuksen tarkoituspykälää on esitetty muutettavaksi säännöksen alkuperäinen tarkoitus huomioiden siten, että säännöksestä kävisi selvästi ilmi, että rahoituslakia ei sovelleta maakuntien kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty. Muutoksen myötä rahoituslain ulkopuolelle jäävä erillisrahoitus perustuisi aina viime kädessä lainsäädäntöön eikä sanamuodon perusteella voisi tehdä tulkintaa, että rahoituslaista voidaan poiketa suoraan talousarviomääräyksellä.

Maakuntien rahoituslakiehdotus 3 §

Perustuslakivaliokunta totesi rahoitusosuuksien painoarvoilla voitavan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Lakiehdotuksen 3 §:ää (valtion rahoitus maakunnille) on esitetty muutettavaksi siten, että pykälään palautettaisiin rahoitusosuuksien painoarvot. Muutoksella varmistettaisiin, että julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan.

Maakuntien rahoituslakiehdotus 6-8 §

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan, että perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioon ottaen ei ole mahdollista säätää turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta olennaisesta ja välttämättömästä rahoituksen viimesijaisesta, poikkeustilanteita koskevasta harkintavallasta menettelysäännöksissä siten, ettei sääntely asianmukaisesti turvaa vähimmäisedellytyksiä sille, että maakunnat kykenisivät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla. Valiokunnan mukaan maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ja muut poikkeusmekanismit eivät olleet perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä. Perustuslakivaliokunta edellytti rahoituslain sääntelyn muuttamista siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin *riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen* ja *poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen*.

Maakuntien rahoituslakiehdotukseen esitetyillä 6-8 §:n muutoksilla vastataan edellä selostettuihin vaatimuksiin.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen säännöksiä on esitetty muutettavan siten, että maakunnilla olisi aina oikeus rahoituksen lakisääteistä perustasoa lisäävään (7 §) tai korottavaan (6 § 3 mom) rahoitukseen, jos sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Korotusperusteen nojalla maakuntien rahoituksen tason lisäys tai korotus ja sen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä rahoitus olisi turvattu siten, ettei perusoikeusrikkomuksia aiheutuisi korotusperusteelle asetetun soveltamisedellytyksen ja siten riittämättömän rahoitustason vuoksi. Rahoituksen lisäys tai rahoituksen tason korotus voitaisiin toteuttaa sekä ennakollisesti seuraavan vuoden talousarviota valmisteltaessa että myös kesken varainhoitovuoden riippuen tarpeesta turvata yleensä riittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen taso tai vastata mahdollisiin äkillisiin poikkeustilanteisiin.

Esitetyissä säännösehdotuksissa käytettävä, sekä rahoituksen lisäystä tai korotusta että myös määrää koskeva, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen sisältö on ehdotettu sidottavan perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämään tasoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että 19 §:n 3 momenttiin sisältyvä lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5—6). Tämä on lähtökohta myös nyt ehdotetussa sääntelyssä. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen perustuslaillista tasoa ei ole arvioitu perustelluksi määritellä maakuntien rahoitusta sääntelevässä laissa, vaan hyväksyttävän tason määrittely tapahtuisi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavan substanssilainsäädännön perusteella. Maakuntien rahoituslailla toimeenpantaisiin kuitenkin osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvää sääntelyvarausta ja julkiselle vallalla kohdistuvaa velvoitetta turvata sanotut palvelut.

Edelleen maakuntien rahoitusta lisättäisiin tai korotettaisiin määrällä, joka ottaisi huomioon maakunnan edellytykset varautua myös muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen. Tämä on arvioitu perustelluksi, huomioiden valiokunnan esittämä näkemys siitä, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).

Rahoituksen riittävyyden arviointi tehtäisiin maakunnittain. Riittävä rahoituksen taso varmistettaisiin arviointiin perustuen joko turvaamalla yksittäiselle maakunnalle oikeus laskennallisen rahoituksen lisäksi myönnettävään erilliseen kertaluonteiseen lisärahoitukseen (7 §) tai 6 §:n muiden säännösten kuin 3 momentin nojalla määräytyvää valtion rahoituksen tasoa korottamalla (6 § 3 mom). Erillisen lisärahoituksen ja yleisen tasokorotuksen sääntelyn jaottelun taustalla on tavoite rahoituksen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta ja toisaalta mahdollisuudesta maakunnan ohjaukseen siten, että lisärahoitusta saava maakunta kykenisi jatkossa toimimaan lakisääteisen perustason rahoituksen turvin. Lisämäärärahan perusteluihin voitaisiin ottaa määrärahan käytöstä palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia määräyksiä. Yksittäiselle maakunnalle kohdennettava lisärahoitus sen käyttöön liittyvine määreineen mahdollistaisi siten maakuntaan kohdistettavan valtion maakuntien talouden ohjausmallia suoraviivaisemman ohjauksen. Määreillä pyrittäisiin vahvistamaan lisärahan käyttöä mahdollisimman vaikuttavasti perusoikeuksien toteuttamiseen.

Maakuntien rahoitus ja itsehallinto

Lähtökohtana maakuntien rahoituksessa on rahoituksen yleiskatteisuus. Lisäksi maakunnille myönnettäisiin tiettyihin yksittäisiin tehtäviin erillisrahoitusta. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukainen rahoitus olisi maakunnalle aina yleiskatteista, joten maakunta voisi päättää itsenäisesti sen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Erillisrahoitusta myönnettäisiin muun muassa sellaisiin tehtäviin, joiden rahoituksesta maakunnalla ei olisi lähtökohtaisesti harkintavaltaa tai jotka kohdentuisivat maantieteellisesti hyvin rajatusti.

Budjettineuvos Virpi Vuorinen