Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 4.3.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE HYVINVOINTIALUEIDEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 241/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lainsäädäntö sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista (jäljempänä myös ”sote-uudistus”) varten. Esityksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Esitys sisältää säännökset hyvinvointialueiden alueista, tehtäväsiirroista, hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisestä sekä rahoituksesta, kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksista, verotuksen muutoksista, henkilöstön ja omaisuuden siirroista sekä uuden hallintotason perustamisen edellyttämistä muutoksista hallinnon yleislakeihin.

Suomeen perustettaisiin uusi hallintotaso, 21 hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät (jäljempänä myös ”sote-tehtävät”). Uudellamaalla näiden palvelujen järjestämisvastuu jäisi kuitenkin Helsingin kaupungille, minkä lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa myös HUS-yhtymä. Lisäksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta, joihin kuuluvat hyvinvointialueet laatisivat nelivuosittain yhteistyösopimuksen.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan osalta poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Itsehallintoalueiden nimi muuttuu maakunnaksi, kun esimerkiksi aluekehitystehtävät siirtyvät niille. Maakunnat tuottaisivat palvelut pääosin julkisina palveluina. Yksityinen ja kolmas sektori toimisivat täydentävinä palveluiden tuottajina.

Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Valtion ansiotuloverotusta kiristettäisiin. Kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa 13,26 prosenttiyksikköä. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyisi Helsingin kaupungin henkilöstöä lukuun ottamatta hyvinvointialueiden palvelukseen. HUS-sairaanhoitopiirin henkilöstö siirtyisi HUS-yhtymälle. Sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät hyvinvointialueille. HUSin omaisuus siirtyisi HUS-yhtymälle. Helsingin kaupungin omaisuus ei siirtyisi, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen taloudenhoito eriytettäisiin kaupungin muusta taloudenhoidosta. Hyvinvointialueille siirtyisi kunnista, Helsingin kaupunki pois lukien, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus. Omaisuussiirroista suoritettaisiin korvausta kunnille ja kuntayhtymille vain, jos siirrot kaventaisivat kunnan taloudellista itsehallintoa.

Lakien voimaantulo porrastettaisiin (1.7.2021, 1.3.2022 ja 1.1.2023). Hyvinvointialueet perustettaisiin mahdollisimman pian lakien vahvistamisen jälkeen ja järjestämisvastuut siirtyisivät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin 23.1.2022.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Uudistuksella toteutettaisiin hyvin laaja ja pitkään valmisteltu julkishallinnon rakenteellinen uudistus, jolla muutettaisiin merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuuta ja rahoitusta. Suomeen syntyisi uusi alueellisen itsehallinnon taso demokraattisine järjestelmineen. Uudistuksen valmistelun aiemmissa vaiheissa edeltävillä vaalikausilla malli on muuttunut useaan kertaan muun ohella perustuslainmukaisuusarviointien perusteella.

Esitykseen sisältyy hyvin laaja suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lisäksi esityksen nykytilaa ja sen arviointia koskevaan jaksoon sisältyy selvitys perus- ja ihmisoikeuksista, kunnallisesta itsehallinnosta, itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla ja muista itsehallintojärjestelyistä sekä vaalijärjestelmästä. Valmistelussa on voitu ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät tulkinnat aiemmista sote-esityksistä. Esityksessä onkin runsaasti viittauksia perustuslakivaliokunnan lausuntoihin etenkin viime vaalikaudelta (PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut useaan otteeseen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 65/2018 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3–4). Lisäksi valiokunta tuonut esille, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 63/2016 vp, s. 2–3, PeVL 20/2013 vp, s. 3, ks. PeVL 26/2017 vp).

Nyt ehdotettu hallintomalli rakentuu keskeisiltä osiltaan edellisellä vaalikaudella ehdotetun maakuntalakiehdotuksen mukaisille ratkaisuille, joissa perustuslakivaliokunta ei nähnyt merkittäviä valtiosääntöisiä ongelmia (PeVL 26/2017 vp). Nyt arvioitavana olevaan esitykseen ei sisälly viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotuksen mukaista markkinaehtoista mo-

nituottajamallia, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan useilta osin ongelmallinen perustuslain kannalta. Esityksessä ei myöskään ehdoteta maakuntien monialaisuutta, vaan tehtävien siirto rajattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuuta ei myöskään erotettaisi toisistaan, mikä sekin aiemmin katsottiin perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Lisäksi merkille pantavaa on se, että aiemmin perustuslakivaliokunta on arvioinut kunnallisveron korotuspaineiden muodostuvan perustuslain 6 §:n 1 momentin ja 121 §:n 2 ja 3 momentin vastaiseksi (PeVL 67/2014 vp). Nyt käsillä olevan esityksen mukaan tällaista ongelmaa ei uudistukseen enää kytkeytyisi.

Ehdotetulle uudistukselle voidaan katsoa olevan painava yhteiskunnallinen ja perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyvä tarve. Etenkin tavoitetta järjestää riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdenvertaisesti koko maassa on pidettävä tärkeänä koko uudistuksen kannalta. Näin ollen ehdotuksen lähtökohdalla sote-palveluiden siirtämisestä kunnilta suuremmille alueellisen itsehallinnon yksiköille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

Aiempien vaalikausien sote-ehdotuksiin nähden tehtyjen muutosten vuoksi esitystä voidaan pitää perusratkaisuiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ainakin ongelmattomampana kuin edellistä sote-esitystä. Ottaen huomioon myös esityksen laajuus olisi ollut suotavaa, että esityksessä olisi tehty seikkaperäisemmin ja kootummin selkoa ehdotetun suhteesta aiempiin sote-ehdotuksiin ja niiden perustuslainmukaisuusongelmiin. Samalla on syytä huomata, että kun mallia on muutettu, eivät aiemmat perustuslainmukaisuusarviot muodosta yksiselitteistä pohjaa tämän uuden esityksen valtiosääntöiselle arvioinnille, vaan osittain ollaan myös uudenlaisessa tilanteessa.

Esitykseen on nähdäkseni omaksuttu uudentyyppisiä ratkaisuja etenkin hyvinvointialueiden perustamisen ja Uudenmaan osalta. Myös rahoitusjärjestelyihin ja palvelujen järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyisi sellaista muutosta, jolla on merkitystä uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarvioinnissa. Katson tarpeelliseksi keskittyä lausunnossani arvioimaan esityksen valtiosääntöisesti olennaisimpina ja osin uusiksikin luonnehdittavina kysymyksenasetteluina hyvinvointialueiden perustamista ja niiden itsehallintoa sekä Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisua, mukaan lukien eräitä rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi teen muutamia havaintoja uudistuksen voimaantulosta ja toimeenpanosta. Lausunto ei muodosta arvioita esityksen kaikista perustuslainmukaisuuteen kytkeytyvistä seikoista. Tätä valintaa perustelee myös esityksen poikkeuksellinen laajuus, joka kattaa yhteensä 1669 sivua, mukaan lukien 94 sivua suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevan osan ja 50 lakiehdotusta, joista yhdeksän olisi uusia lakeja.

Hyvinvointialueiden perustaminen

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta uudelle hallintotasolle, hyvinvointialueille. Suomeen perustettaisiin 21 hyvinvointialuetta pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Aluejako vastaisi siten pääpiirteissään myös viime vaalikaudella ehdotettua itsehallinnollisten maakuntien aluejaotusta. Poikkeuksena olisi Uudenmaan alueen erillisratkaisu.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Hyvinvointialueet perustettaisiin uudella sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annettavalla lailla (voimaanpanolaki), ja ne aloittaisivat toimintansa heti lain vahvistamisen jälkeen vuonna 2021. Esityksessä todetaan, että julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Myös maakuntajaosta uudistuksen voimaantullessa säädettäisiin voimaanpanolaissa. Sote-ministerityöryhmä on linjannut, että itsehallintoalueiden nimi muuttuu maakunnaksi, kun esimerkiksi aluekehitystehtävät siirtyvät niille.

Hyvinvointialueiden perustamista on arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavan itsehallinnon näkökulmasta. Hyvinvointialue olisi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu hallintoalue. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 61, 176, ks. PeVL 67/2013 vp). Perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta on varsin niukka. Säännöksen sisältämän lakivarauksen vuoksi selvää on, että kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta on säädettävä lailla.

Yleistä maakuntaitsehallintoa ei ole toistaiseksi toteutettu Suomessa. Perustuslakivaliokunta arvioi kuntia suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavaa itsehallintojärjestelmää perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta Kainuun hallintokokeilusta antamissaan lausunnoissa (PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp). Ennen viime vaalikautta maakuntaitsehallintoa koskevia ehdotuksia ei ole ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Valiokunta ei viime vaalikauden maakunta- ja sote-uudistusehdotusta arvioidessaan ottanut nimenomaisesti kantaa ehdotettujen itsehallintoalueiden muodostamiseen tai määrään. Valiokunnan arvion mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentin muodostamasta kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksikköjä (PeVL 20/2013 vp). Vastaavasti maakunnat on yleisesti ottaen tarkoitettu kuntia suuremmiksi hallintoyksiköiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Valiokunta myös totesi, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja säännöksessä tarkoitettujen itsehallinnollisten hallintoalueiden suuruudestakaan (PeVL 26/2017 vp, s. 19).

Perustuslaki ei sinänsä aseta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle julkista hallintoa järjestettäessä. Perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää, että Suomi jakautuu kuntiin. Sen sijaan perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä, että Suomi jakautuu itsehallintoalueisiin. Hallinnollisia alueita muodostettaessa keskeinen lähtökohta on myös perustuslain 122 §, jonka mukaan julkista hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Vaikka mainitussa säännöksessä viitataan vain kielellisten

oikeuksien turvaamiseen, hallintoa järjestettäessä tulee ottaa huomioon myös muiden perusoikeuksien toteutuminen sekä turvata jokaiselle yhdenvertaiset mahdollisuudet palvelujen saamiseen.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodon ja alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti vaikuttaa mahdolliselta, että itsehallintoalueet kattavat vain osan Suomea. Näin ollen hallintomalli, jossa Suomi jaetaan hyvinvointialue- tai maakunta-nimisiin itsehallintoalueisiin yhtä kuntaa lukuun ottamatta, lienee mahdollinen, jos sille on osoittavissa hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet. Nähdäkseni nyt ehdotetulla mallilla on voitu välttää se ongelmatilanne, jossa Helsinki olisi yhtenä kuntana muodostanut hyvinvointialueen. Yksittäinen kunta ei lähtökohtaisesti voisi toimia ainakaan perustuslain 121 §:n 4 momentin 1. virkkeen sanamuodon mukaisena itsehallintoalueena. Esitettyä hallintomallia voidaan samalla kuvailla jossakin määrin monimutkaiseksi etenkin maakunta- ja hyvinvointialue-(nimike-)erottelun vuoksi. Samalla tätä järjestelyä voi luonnehtia innovatiiviseksi tavalla, joka tekee Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisut lähtökohtaisesti mahdolliseksi.

Ehdotetun aluejaon voidaan lähtökohdiltaan katsoa täyttävän perustuslain 122 §:n 1 momentista ilmenevän vaatimuksen pyrkimyksestä yhteensopiviin aluejaotuksiin sekä tarjoavan tarkoituksenmukaisen lähtökohdan uudistuksen alueelliselle toteuttamiselle. On perusteltua, että hyvinvointialueet perustettaisiin pääosin jo olemassa olevalle maakuntarakenteelle. Osa muodostettavista hyvinvointialueista jäisi esityksen perustelujen mukaan kuitenkin suhteellisen pieniksi ja voimavaroiltaan keskimääräistä heikommiksi. Nähdäkseni tämän seikan ongelmallisuutta osaltaan poistaa ehdotettu sääntely viidestä yhteistyötyöalueesta, ja katson, että sille on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa mahdollista katsoa olevan perusoikeuksien kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp).

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Hyvinvointialue järjestäisi sille erikseen lailla säädetyt tehtävät. Nämä lakisääteiset tehtävät koostuisivat toiminnan aloitusvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä. Lisäksi hyvinvointialue voisi alueellaan ottaa hoitaakseen lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saisi kuitenkaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Hyvinvointialueella olisi rajoitettu yleinen toimiala. Esityksen perustelujen mukaan yleisen toimialan rajausta pidetään välttämättömänä uudistuksen rahoitusmallin ja perusoikeuksen rahoituksen turvaamiseksi. Esityksessä on kuitenkin jonkin verran laajennettu itsehallintoalueen mahdollisuuksia ottaa tehtäviä hoidettavakseen verrattuna viime vaalikauden sote-esitykseen. Hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Samoin edellytyksin hyvinvointialue voisi ottaa hoidettavakseen kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat hyvinvointialueen hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan.

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin hyvinvointialueen ylin päätöksentekijä olisi aluevaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Lisäksi laissa säädettäisiin alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Hyvinvointialueen asukkailla

olisi äänestysoikeus hyvinvointialueen kansanäänestyksissä ja asukkailla ja palvelujen käyttäjillä aloiteoikeus.

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistaan esitöiden mukaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 61, 176). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 26/2017 vp, PeVL 20/2013 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole kuitenkaan luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Valiokunta on katsonut, että itsehallinnon keskeinen elementti on kansanvaltaisuuden toteutuminen eli päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun ylimmän toimielimen keskeiseen asemaan. Lisäksi maakunnan tehtävistä on säädettävä lailla. Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta maakunnille on osoitettava riittävä rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen. Maakunnille ei ole edellytetty säädettäväksi yleistä toimialaa tai verotusoikeutta, vaikka perustuslakivaliokunta onkin katsonut näiden vahvistavan maakunnan itsehallintoa. (PeVL 65/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3, PeVL 24/2008 vp, s. 2, PeVL 23/2001 vp, s. 2.)

Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain 121 §:n 4 momentin tulkinnassa ovat merkityksellisiä perusoikeuksien turvaamisen liittyvät näkökohdat, jotka voivat puoltaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sellaisia säännöksessä tarkoitetun itsehallinnon toteutumisratkaisuja, joita voidaan pitää kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp). Perustuslain 121 §:n 4 momentin tulkinnassa on viime kädessä kysymys kokonaisarvioinnista.

Ehdotettu hyvinvointialueen itsehallinto jäisi kuntien itsehallintoa kapeammaksi etenkin yleisen toimialan rajauksen ja puuttuvan verotusoikeuden vuoksi (ks. vero-oikeudesta myös sote-tehtävien rahoituksesta alla erikseen arvioimani). Yleisen toimialan rajausta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna sote-tehtävien hoitamisen, perusoikeuksien turvaamisen ja rahoitusmallin kannalta. Esityksen voidaan arvioida olevan hyvinvointialueen yleisen toimialan osalta ongelmattomampi kuin perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella arvioima ehdotus.

Ehdotettujen säännösten voi katsoa mahdollistavan kansanvaltaisten periaatteiden toteutumisen hyvinvointialueiden toiminnassa. Olennaista on etenkin hyvinvointialueen ylimmän päätösvallan kuuluminen välittömillä vaaleilla valittavalle aluevaltuustolle. Myös ehdotettuja aluevaaleja ja itsehallintoalueiden asukkaiden muita osallistumisoikeuksia koskevia säännöksiä voidaan pitää lähtökohdiltaan asianmukaisina. Näiltäkään osin ehdotettu hallintomalli ei nähdäkseni olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon kanssa.

Sote-tehtävien rahoitus

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion yleiskatteellisella rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksen perusteista ja rahoituksen määräytymistekijöiden painoarvoista säädettäisiin lain tasolla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella.

Vuosittaista arvioitua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvua ei otettaisi rahoituksessa huomioon aivan täysimääräisesti etukäteen. Mikäli rahoituslaissa säädetyn mukainen rahoitus ei riittäisi turvaamaan perustuslaissa edellytetyllä tavalla yksittäisen hyvinvointialueen palvelujen rahoitusta, hyvinvointialueella olisi oikeus saada lisärahoitusta. Hyvinvointialue päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti ottaen huomioon lakiin perustuvat velvoitteensa ja toimivaltansa rajat. Helsingin kaupungin sotetehtävät rahoitettaisiin lähtökohtaisesti muun maan tapaan täydellä valtionrahoituksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtion rahoitus eriytettäisiin kaupungin muusta budjetista.

Hyvinvointialueilla ei esityksessä ehdoteta verotusoikeutta, vaan niiden toiminnan rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Hyvinvointialue päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Sote-maakuntien verotusoikeutta kuitenkin selvitetään parhaillaan valtioneuvoston asettamassa parlamentaarisessa maakuntaverokomiteassa. Kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta.

Perustuslaissa ei ole suoraan säädetty kuntien tai niitä suurempien itsehallintoalueiden toiminnan rahoittamisesta. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 26). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate liittyy kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot).

Rahoitusperiaate ei kuitenkaan ole ollut sillä tavoin ehdoton, että kunnille osoitettavat tehtävät olisi ollut rahoitettava täysimääräisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjällä olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 4). Se on hyväksynyt tavallisen lain säätämisjärjestyksessä sellaisiakin kuntien valtionosuusprosenttien alennuksia, joiden se on katsonut olevan merkittäviä kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta on huomauttanut, ettei valtionosuusuudistuksen täytäntöönpanolla saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 3–4, PeVL 12/2011 vp, s. 3). Valtionosuuksien heikennykset eivät ole saaneet myöskään vaarantaa kuntien edellytyksiä päättää itsenäisesti omasta taloudestaan (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on linjannut, että maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida valiokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 65/2018 vp, s. 26–27, 73, PeVL 15/2018 vp, s. 19–25, PeVL 26/2017 vp, s. 22–23 ja siinä viitatut lausunnot). Näin ollen

perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22–23, ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 20/2004 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 15/2018, s. 21).

Perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamista lausunnoista voidaan johtaa perusteiltaan samanlaisia vaatimuksia perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille itsehallintoalueille sekä niiden ja valtion välisille suhteille perusoikeuksien turvaamisen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kannalta kuin kunnille (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että kuntien ja niitä suurempien itsehallintoalueiden asemassa on tässä suhteessa jonkin verran eroja, jotka liittyvät niiden väliseen keskinäiseen poikkeavuuteen verotusoikeuden ja ylipäänsä itsehallinnon laajuuden suhteen (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 18–30).

Perustuslakivaliokunta on aiempaa sote-esitystä arvioidessaan todennut, että rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta, ja sen vuoksi edellyttänyt näiltä osin laintasoista sääntelyä. Lisäksi valiokunta piti ehdotettua rahoituksen tason tarkistamisen mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä, perustuslain kannalta epäsuhtaisena, kun otettiin huomioon ennakoitavissa oleva kustannusten nousukehitys. Perustuslakivaliokunta arvioi myös, että ehdotettu maakuntaindeksi ei ollut välttämättä perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei olisi muodostunut juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. (PeVL 15/2018 vp, s. 22–23.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt itsenäistä verotusoikeutta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltuna, mutta ei ehdottomana maakunnallisen itsehallinnon vaatimuksena (PeVL 26/2017 vp, s. 23–24).

Viime vaalikaudella ehdotettiin säädettäväksi varsin merkittävistä leikkauksista kunnallisverotuksen tuloveroprosenttiin. Perustuslakivaliokunta totesi, että järjestelyn seurauksena kuntien vuoden 2019 tuloveroprosentti olisi määräytynyt osittain suoraan lain perusteella, mikä puolestaan asetti uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle. Valiokunta piti ehdotusta lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kuntien verotusoikeuden kannalta. Se kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että veroprosentin leikkaukset laskettiin kuntien itsensä päättämien vuoden 2018 veroprosenttien pohjalta. Lisäksi merkitystä annettiin sille, että rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoite oli estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia. Vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin laki-

sääteinen alentaminen rajoitti kuntien verotusoikeutta, oli tällaiselle järjestelylle perustuslakivaliokunnan mielestä esitettävissä painavia perusteita, jotka liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä (ks. PeVL 51/2005 vp, s. 2–3). Valiokunta katsoi, että kunnallisveroprosenttien leikkauksia koskeva säännös voitiin käsillä olevassa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä. (PeVL 26/2017 vp, s. 15, ks. PeVL 65/2018 vp, s. 23, 72–73.)

Riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUSille, jotta ne voivat tosiasiallisesti toteuttaa niiden tehtäväksi esitettäviä sote-palveluja, on uudistuksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden keskeinen edellytys. Kun hyvinvointialueille ei ole esityksessä ehdotettu verotusoikeutta ja kun niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, ratkaisevassa asemassa sote-palvelujen turvaamisessa on valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Verotusoikeuden puuttuminen ei sinänsä muodosta ongelmaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Mikäli kuitenkin käynnissä olevan verotusoikeuden selvitystyön tuloksena päädyttäisiin ehdottamaan maakuntaveron käyttöönottoa, etenkin hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittavaa sääntelyä olisi syytä arvioida uudelleen. Pidän ongelmallisena, että kysymys maakuntaverosta on jätetty esityksen ulkopuolella määrittyväksi.

Helsingin erillisratkaisu merkitsee osaltaan, että sote-palveluiden rahoitus eroaa hyvinvointialueilla ja Helsingissä toisistaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla. Hyvinvointialueiden osalta valtion on viimekädessä vastattava rahoituksen riittävyydestä, koska niillä ei olisi ainakaan uudistuksen alkuvaiheessa verotusoikeutta. Sen sijaan Helsingin soteratkaisuun sovellettaneen rahoitusperiaatetta siten kuin sitä on kuntiin tähän astikin sovellettu.

Kun sote-tehtävien rahoitus osoitetaan hyvinvointialueiden ja Helsingin osalta valtiolle, on perusteltua leikata kuntien kunnallisveroprosentteja. Kunnallisveroprosenttien leikkausta merkitsevälle sääntelylle voidaan nähdäkseni osoittaa viime vaalikaudella vireillä ollutta sote-uudistusta vastaavat ja perustuslain kannalta riittävät perusteet myös nyt vireillä olevassa soteuudistuksessa, eikä sääntely muodostu perustuslain 121 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. On myös asianmukaista, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtion rahoitus eriytettäisiin Helsingin kaupungin muusta budjetista.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan aiemmin havaitsemiin ongelmiin ja tehty tältä pohjalta useita muutoksia. Esitykseen ei esimerkiksi sisälly niitä ongelmia, jotka liittyivät aikaisemmin ehdotetun maakuntaindeksin rakenteeseen ja kustannusten kasvun mekaaniseen rajoittamiseen (ks. PeVL 15/2018 vp s. 22–23). Merkitystä on myös sillä, että mahdollisuus lisärahoitukseen turvaa osaltaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisärahoituksen myöntämistä koskevassa arvioissa olisi keskeistä arvioida nimenomaan perusoikeuksien vaarantumisriskiä, mutta tämän toteutuminen jää esityksen valossa nähdäkseni epäselväksi.

Siirtyminen sote-palveluiden laskennalliseen rahoitukseen on merkittävä muutos nykytilaan nähden. Rahoituksen määräytymisperusteiden epätarkkuudet voivat tällaisessa mallissa muodostaa esteen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta riittävän rahoituksen tosiasi-

alliselle toteutumiselle. Lakiehdotuksessa on kuitenkin useita säännöksiä, joilla pyritään vähentämään tätä riskiä. On syytä korostaa tarvetta seurata ja arvioida rahoituksen ja sen muutosten vaikutuksia palveluihin sen varmistamiseksi, että siirtyminen uusiin rahoitusperusteisiin ei vaaranna perusoikeuksien toteutumista.

Helsingin ja Uudenmaan erillisratkaisu

Esityksessä ehdotetaan Uudellemaalle ja Helsinkiin erillisratkaisua. Uudenmaan maakunnassa olisi neljä hyvinvointialuetta (Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ja Vantaan ja Keravan hyvinvointialue). Näiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kuntana sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Helsinki ei siis kuuluisi hyvinvointialueisiin. Uudellemaalle tehtäisiin siten erityisjärjestely paitsi hyvinvointialueiden suhteen myös jättämällä Helsingin kaupunki hyvinvointialueiden ulkopuolelle. Lisäksi Uudenmaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille laissa säädetyistä sekä HUS-perussopimuksessa sovituista tehtävistä.

Esityksessä Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisua perustellaan etenkin sillä, että Helsingin kaupungin osalta olosuhteet poikkeavat olennaisesti muiden kuntien tilanteesta. Esille nostetaan alueen muuta maata suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja. Muutoksen hallintaan katsotaan liittyvän Uudellamaalla muuta maata suurempia riskejä alueen ja sen toimijoiden suuren koon vuoksi. Esityksen mukaan erillisratkaisu mahdollistaisi muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi mahdollisuus ottaa huomioon alueellisia ja paikallisia olosuhteita paremmin kuin yhden hyvinvointialueen mallissa. Esityksessä tuodaan myös esille, että Uudenmaan erillisratkaisussa keskeistä on turvata myös Helsingin yliopistollisen sairaalan (HUS) toiminta. Lisäksi esityksessä viitataan siihen, että Helsinki järjestää jo tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laajemmin kuin muut kunnat. Sen asukkaat ovat siten nykyäänkin tosiasiallisesti erilaisessa asemassa kuin Uudenmaan muiden kuntien ja koko maan asukkaat. Helsingin kaupungilla on tämän vuoksi myös enemmän osaamista, resursseja ja kantokykyä turvata alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Helsingin kaupungilla on esityksen mukaan riittävät edellytykset vastata perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Helsingin kaupungin asema ei ole samanlainen kuin muiden hyvinvointialueiden keskuskuntien, joiden osalta ei esityksen mukaan voitaisi tehdä erillisratkaisua vaarantamatta koko alueen palveluiden järjestämistä koskevaa riittävää osaamista ja kustannustehokasta järjestämistä. Erillisratkaisu turvaisi esityksen mukaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut ja parantaisi näiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä turvaisi myös kielellisten oikeuksien toteutumista alueella.

Valtiosääntöisesti Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisussa on keskeisesti arvioitavana se, voidaanko sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät antaa osittain kuntia laajemmille alueille ja osin kunnalle ja voiko kuntien tehtäväkenttä olla tällä tavoin erilainen. Helsingin erityisasemaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteutumisen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Kysymys on merkityksellinen myös perustuslain 121 §:n 1–3 momentissa turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä maakuntajaolta vastaavaa kattavuutta kuin mitä perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää kuntajaolta. Maakuntajaon ei siten tarvitse ulottua koko maahan. Perustuslaki ei myöskään sisällä säännöksiä siitä, että kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita tulisi kohdella samalla tavoin riippumatta esimerkiksi niiden väestöä, sijaintia tai taloutta koskevista olosuhteista. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Sote-tehtävät on lähtökohtaisesti lailla säädetty kaikille kunnille samansisältöisinä, mutta suoranaista estettä lakisääteisten tehtävien eriyttämiselle ei ole perustuslaista luettavissa. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ei koske kuntia tai muita julkisen vallan elimiä. Kuntia tai maakunnat taikka muutkaan kuntia suuremmat alueellisen itsehallinnon yksiköt eivät ole perusoikeussäännösten suojaamia tahoja (HE 309/1993 vp, s 23, ks. esim. PeVL 42/1998 vp, PeVL 10/ 1996 vp). Kun kyse on yksilöiden oikeudesta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisiin perusoikeuksiin, on yksilöiden aseman sote-palvelujen saamisessa kuitenkin muodostuttava perustuslain 6 §:n mukaisesti yhdenvertaiseksi.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, ks. HE 309/1993 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyy sääntelyvaraus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään"), mikä korostaa lainsäätäjän rajoitettua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentilla velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 54/2014 vp). Säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, ks. PeVL 26/2017 vp). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/1995 vp). Jokaisen oikeus terveyspalveluihin edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp) ja turvaa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (PeVL 65/2014 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä tai muuallakaan perustuslaissa ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että perustuslaki sallii tässä suhteessa useita eri järjestämistapoja (esim. PeVL 26/2017 vp s. 32, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp s. 3, PeVL 41/2010 vp). Valiokunta on muun ohella todennut, että tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille olisi perustuslain kannalta sallittu vaihtoehto. Valiokunta ei myöskään pitänyt ainakaan lähtökohtaisesti poissuljettuna vaihtoehtona yksitasoista kuntayhtymämallia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sote-uudistusta aiemmin arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöstä toteuttava olennainen keino on perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp, s. 7, ks. PeVL 26/2017 vp).

Lainsäädäntökäytäntöömme sisältyy muutamia esimerkkejä valtakunnallisen hallintomallin sisäisistä erillisratkaisuista ja kuntien tehtävien eriyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt muun muassa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaan ja erikoissairaanhoitoon liittyviä järjestelyjä, jotka ovat edustaneet poikkeusta muualla maassa omaksutuista hallintoratkaisuista ilman että tätä olisi pidetty sellaisenaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (ks. PeVL 31/1996 vp, PeVL 11/1984 vp). Nykyisen perustuslain aikana toteutettu merkittävin erillisratkaisu, jossa perustuslain 121 §:n 4 momenttia toteuttava itsehallinnollinen järjestely otettiin käyttöön vain osassa maata, on ollut Kainuun hallintokokeilu (ks. PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp). Kokeilussa Kainuun maakunta huolehti merkittävästä osasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, joita muualla maassa hoitivat kunnat.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että Kainuun maakunnalle siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien piiri oli huomattavan laaja ja muodosti keskeisen osan kuntien tehtävistä. Valiokunta piti sääntelyä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Se arvioi, että tehtävien laaja siirtäminen vaikutti merkittävällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kavensi niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Valiokunta kuitenkin totesi, että tehtävien siirron taustalla oli Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kuntien mahdollisuuksia tuottaa riittävästi kunnallisia peruspalveluja. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Ehdotuksella pyrittiin siten toteuttamaan julkisen vallan velvoitteita turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Valiokunta antoi painoa myös sille, että kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvissä tehtävissä maakunnallinen itsehallinto, jota osaltaan toteutti vaaleilla valittu valtuusto. Vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisäsi maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastaavasti kavensi niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä merkinnyt olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan. Ehdotuksella ei myöskään kavennettu kuntien yleistä toimialaa, vaan siirtyvät

tehtävät olivat kuntien pakollisia tehtäviä. Ehdotus voitiin siten säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. (PeVL 65/2002 vp, s. 3–4.)

Perustuslakivaliokunta tarkasteli Kainuun maakuntakokeilua koskevaa lakiehdotusta myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Valiokunta on pitänyt alueellisia kokeiluja koskevassa lausuntokäytännössään jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaate ei aseta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kokeilu on voinut olla sellainen hyväksyttävä peruste, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta on voitu tinkiä alueellisessa suhteessa. (Ks. PeVL 11/2002 vp ja siinä mainitut lausunnot.) Kainuun maakuntakokeilun kohdalla on otettava huomioon, että kyse oli kokeilulainsäädännöstä, eivätkä siten sen yhteydessä esitetyt kannanotot perustuslainmukaisuudesta ole suoraan siirtävissä pysyviksi tarkoitettujen erityisjärjestelyjen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin muutoinkin tulkintakäytännössään usein korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp). Valiokunta on myös korostanut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Olennaista perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta on, voidaanko erilaiselle kohtelulle osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät syyt. Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 17 ja 122 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet ja että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (ks. PeVL 67/2014 vp). Perustuslaki siten vähintäänkin sallii alueellisten tai paikallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisen sote-palvelujen järjestämisessä, ellei jopa edellytä sitä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että nykyisessä järjestelmässä, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu pääosin kuntien tehtäviin, voidaan perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon perusteella jossakin määrin oikeuttaa kuntakohtaisia eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumistasossa, jos erot perustuvat kunnan nimenomaisiin päätöksiin lain asettamissa rajoissa ja asianmukaisiin selvityksiin paikallisesta sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeesta (PeVL 26/2017 vp, ks. PeVL 45/2016 vp). Toisaalta valiokunta on todennut, että maakuntien itsehallinnosta on vaikea johtaa perustuslaillista oikeutusperustetta sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiselle eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa (PeVL 26/2017 vp, ks. PeVL 15/2018 vp). Viimeksi mainitussa kannanotossa oli kyse tilanteesta, jossa maakuntien itsehallinto olisi merkittävästi poikennut perustuslaista turvatusta kunnan asukkaiden itsehallinnosta. Kannanotto puoltaakin maakuntien itsehallinnon järjestämistä kunnallista itsehallintoa määrittävien valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden suuntaisesti, etenkin jos itsehallinnon konkreettisilla järjestelyillä osoitetaan olevan vaikutusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Perustuslain ei voida katsoa estävän sitä, että kuntien lakisääteiset sote-tehtävät eroavat toisistaan. Perustuslain puitteissa on myös mahdollista, että samoja lakisääteisiä sote-tehtäviä säädetään erilaisille julkisyhteisöille, kuten kunnille ja esityksen tarkoittamille hyvinvointialueille. Siten sote-tehtävät, joista muualla maassa vastaavat hyvinvointialueet, voitaisiin lähtökohtaisesti säätää Helsingin kaupungin alueella lailla Helsingin kaupungin tehtäväksi. Sote-tehtävien toteuttamisvastuun eriyttävälle sääntelylle on kuitenkin oltava perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyvät riittävän painavat ja hyväksyttävät perusteet. Helsingin kaupungin erityisaseman sisällään pitämän hallintomallin tulee toteuttaa kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 6 §:n, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden edellyttämällä tavalla. Myös asukkaiden osallistumisoikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet sekä perustuslain 17 ja 122 §:n mukaiset kielelliset oikeudet tulee tehokkaasti turvata. Tehtävien eriyttäminen ei saa myöskään rajoittaa perustuslain 121 §:ssä suojattua kuntien itsehallintoa.

Eri osissa maata noudatettavat hallintomallit asettavat ihmiset erilaiseen asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella. Jos kuitenkin pystytään osoittamaan, että erilaisia hallintomalleja tarvitaan takaamaan perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen, tämä on katsottava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa hallintojärjestelyissä alueellisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuusarvioinnissa keskeistä on, toteutuvatko perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti Helsingin ja Uudenmaan alueella ja suhteessa muuhun maahan siten, ettei palvelujen saatavuudessa ole alueellisia tai muita henkilöön liittyviin syihin perustuvia eroja, joille ei ole osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Tämä arvio ei sinänsä riipu siitä, millä tavoin julkinen valta maan eri osissa pyrkii turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelut. Toisaalta on myös selvää, että erilaiset ratkaisut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuusvaatimuksesta seuraa, että mitä enemmän sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen tavassa on alueellisia eroja, sitä selvemmin olisi pyrittävä selvittämään erilaisten ratkaisujen perusoikeusvaikutuksia. Lisäperusteina voidaan viitata muun muassa Helsingin asukkaiden itsehallinnon turvaamiseen samoin kuin siihen, että järjestelyllä voitaisiin välttää yksittäisen kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistava asema aluehallinnossa.

Esityksessä vaihtoehtoisia malleja on tarkasteltu lähinnä siihen nähden, rakentuuko malli perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisille alueellisille hallintoalueille vai kokonaan muille hallintojärjestelyille. Sen sijaan Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisun osalta tällaista vaihtoehtojen tarkastelua on verrattain vähän. Lisäksi esityksessä on havaintojeni mukaan lähinnä vain tyydytty toteamaan, että järjestely turvaisi perusoikeuksien toteutumisen ja että sillä olisi hyväksyttävät perusteet esimerkiksi perustuslain 6 §:n kannalta, kuitenkaan täsmällisesti ja yksilöiden perustelematta tätä arviota. Esityksessä on keskitytty uudistuksen toimeenpanon hallittavuuteen ja väestöpohjaan liittyviin argumentteihin sekä HUSiin ja erikoissairaanhoidon palveluita ja palveluintegraatiota koskeviin näkökohtiin, jotka toki myös ovat relevantteja seikkoja. Nähdäkseni Helsingin erityisasemalle olisi esitettävissä valtiosääntöisesti kestävät perustelut, mutta niitä ei ole kuitenkaan esityksessä kaikilta osin riittävästi yksilöity siinä määrin, että vielä tällä perusteella voisi vakuuttua erillisratkaisun hyväksyttävyydestä perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Mikäli erillisjärjestely toteutetaan, katsoisin myös perustelluksi,

että järjestelmien välillä olevien erojen vaikutuksia ihmisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen seurattaisiin.

Järjestely, jossa Helsingin kaupunki järjestäisi kuntana ne sote-palvelut, jotka muualla maassa järjestetään perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon puitteissa, ei nähdäkseni kaventaisi Helsingin kaupungin asukkaiden itsehallinnollisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. Järjestely merkitsisi, että sote-tehtävien osalta myös perustuslain arviointipohja kuitenkin osittain eriytyisi, kun sote-palvelut järjestettäisiin erilaisten itsehallintomuotojen puitteissa Helsingissä muuhun maahan verrattuna. Tällöin hyvinvointialueita olisi arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan ja Helsinkiä puolestaan perustuslain 121 §:n 1–3 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon suojan perusteella. Tällöin merkityksellisiksi muodostuu se, millaisten periaatteiden varaan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen itsehallinto olisi tarkoitus rakentua ja kuinka merkittävästi tämä itsehallinto poikkeaisi perustuslain 121 §:n 1–3 momenttien mukaisesta kuntien asukkaiden itsehallinnosta. Mitä suuremmat hyvinvointialueiden itsehallinnon erot olisivat kunnalliseen itsehallintoon verrattuna, sitä monimutkaisemmaksi ja mahdollisesti ongelmallisemmaksi asetelma voisi muodostua. En kuitenkaan pidä mainittua epäsymmetriaa lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, koska molempien säännösten turvaamien itsehallinnollisten elementtien voi arvioida esityksessä toteutuvan tai pysyvän perustuslain ja sen tulkintakäytännön sallimissa rajoissa ja koska eriyttämiselle nimenomaan pyritään perusoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoiminta sekä HUSin asema

Uudenmaan erillisratkaisussa erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoiminnan tehtäviä säädettäisiin lailla HUS-yhtymälle. Lisäksi hyvinvointialueet voisivat siirtää tehtäviä HUSille lailla säädettävän HUS-perussopimuksen perusteella. Esityksen perustelujen mukaan Uudenmaan erillisratkaisussa ei ole voitu jakaa HUSin nykyistä toimintaa alueen järjestämisvastuullisille, koska jakaminen ei turvaisi koko maan tai Uudenmaan terveydenhuollon kannalta tärkeiden erikoissairaanhoidon tehtävien hoitoa. Uudenmaan hyvinvointialueilla olisi kuitenkin ensisijainen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja osa nykyisestä erikoissairaanhoidon vastuusta siirtyisi myös käytännössä HUSilta hyvinvointialueille.

HUS-yhtymä perustettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella vuonna 2022. HUS-perussopimus olisi uudenlainen erikoissairaanhoidon järjestämisvastuuta selkeyttävä sopimus. Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin tulisi kuulua HUS-yhtymään erikoissairaanhoidon tehtävien hoitamiseksi ja ne käyttäisivät päätösvaltaa HUS-yhtymässä. HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin jäisi päätettäväksi perussopimuksella. Laissa säädettäisiin, että valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää sopimuksesta, jos sopimuksen osapuolet eivät pääse sopimukseen tai sopimuksessa ei ole sovittu laissa edellytetyistä asioista siten, että se turvaisi osapuolten lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden. Hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa säädettäisiin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, joita sovellettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueella ja HUS-yhtymässä.

Valtiosääntöoikeudellisesti on merkityksellistä tarkastella edellytyksiä, joilla HUSin toimintaan liittyvistä yhteistoimintavelvoitteista hyvinvointialueiden ja Helsingin välillä voidaan säätää

lailla. Lisäksi järjestelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota erikoissairaanhoidon eriyttämisen suhteeseen hyvinvointialueilla toteutettavaan palveluintegraatioon.

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (ks. PeVL 37/2006 vp). Tässä käytännössä perustuslain 121 §:n mukainen kunnallinen itsehallinto ei ole yleensä muodostunut pakkokuntayhtymien ja vastaavien yhteistoimintaelimien esteeksi, vaikka niiden voidaan sinänsä katsoa rajoittavan jossakin määrin kunnallista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhteistoimintatehtävien on liityttävä tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja yhteistoiminnan on liityttävä hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Lisäksi noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Järjestely ei saisi supistaa oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien ei tulisi vaarantaa kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvää vaatimusta kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. (Ks. PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp, s. 5, ks. myös PeVL 22/2006 vp, s. 2–4, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 32/2001 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemman sote-esityksen kohdalla huomiota siihen, että esitys oli valiokunnan siihen mennessä arvioimiin kuntien pakollisen yhteistoiminnan muotoihin verrattuna mittasuhteiltaan poikkeuksellinen. Ehdotettu tehtävien ja vastuiden siirto kuntayhtymille merkitsi valiokunnan mielestä jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon. Sääntelylle oli valiokunnan mukaan kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomautti, että jo nykyisin suuri osa etenkin terveydenhuollon tehtävistä on järjestetty ylikunnallisesti eikä esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä ole pidetty perustuslain vastaisina. Merkitystä asiassa oli myös sillä, ettei tehtävien siirrolla rajoitettu vakiintunutta kuntien yleistä toimialaa. (PeVL 67/2014 vp, ks. PeVL 26/2014 vp, s. 7, PeVL 31/1996 vp.) Tuolloin sote-järjestämismallin valtiosääntöoikeudelliset ongelmat eivät liittyneet yhteistoimintavelvoitteisiin sinänsä vaan erityisesti siihen, miten kansanvaltaisuus olisi hallintomallissa toteutunut. Ehdotus perustui kuntapohjaiseen malliin, jossa sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät olisivat muodostuneet poikkeuksellisen suuriksi ja vastaavasti etenkin pienten kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikoiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely ei toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta eikä siitä voinut siten säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 26/2014 vp, s. 8.)

Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut sopimukseen perustuvaa järjestämisvastuun siirtoa koskevien säännöksien olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Valiokunta on nostanut esiin, että muiden kuin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen velvoitettujen keskussairaaloiden yhteispäivystyksen laajuutta ei määritelty säädöstasolla, vaan terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin perusteella päivystyksen laajuudesta ehdotettiin sovittavaksi erityisvastuualueen järjestämissopimuksessa. Tämä ei kuitenkin muodostanut ristiriitaa perustuslain kanssa. (PeVL 63/2016 vp.)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen on merkityksellistä erityisesti perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta (PeVL 67/2014 vp, s. 3, ks. PeVL 65/2018 vp).

HUS-yhtymää ja erikoissairaanhoitoa koskeva ehdotus poikkeaisi Uudenmaan osalta muun maan ratkaisusta. Tältä osin pätevät samat lähtökohdat järjestelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa kuin mitä olen esitetty edellä Helsingin ja Uudenmaan erillisratkaisun arvioinnin osalta. HUS-järjestely merkitsisi, että Uudenmaan sote-ratkaisu poikkeaisi muualla toteutettavasta siinä, että erikoissairaanhoito eriytettäisiin perustasosta uudistuksen integraatiotavoitteen vastaisesti. Tällainen Uuttamaata koskeva erityisratkaisu on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta mahdollinen, mikäli voidaan osoittaa, että se edistää perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.

Esityksen perusteluissa on havaintojeni mukaan esitetty HUSin osalta seikkaperäisempiä perusteluja järjestelyn hyväksyttävyydestä perusoikeuksien näkökulmasta kuin muutoin Helsingin ja Uudenmaan erityisjärjestelyn osalta. Samalla on syytä korostaa, että palvelujen laaja integraatio on vain yksi keino, jolla julkinen valta voi toteuttaa perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisia velvoitteitaan. Nähdäkseni HUS-erillisratkaisu ei välttämättä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien taikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

HUS-yhtymän perustaminen ja toiminta merkitsisi alueellisen itsehallintotason ja kunnan välisistä yhteistoimintavelvoitetta. Kuntien välisestä yhteistoiminnasta esitetyt tulkinnat eivät olisi suoraan siirrettävissä tämän yhteistoimintamuodon arviointiin. Perustuslain 121 §:n 4 momentista ei nähdäkseni voida johtaa tässä yhteydessä ainakaan tiukempia edellytyksiä kuin mitä 121 §:stä johtuu kuntien väliselle yhteistoiminnalle. Kun kysymys on perustuslain 19 §:n alaan kuuluvien perusoikeuksien turvaamisesta yhdenvertaisella tavalla, on perusteltua lähteä siitä, että lainsäätäjä ei perustuslain 22 §:n velvoittamana tahona voi jättää näiden oikeuksien toteutumista vapaaehtoisen yhteistoiminnan varaan. Näin ollen HUS-yhtymään kytkeytyvän yhteistoimintavelvoitteen osalta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot vaikuttaisivat toteutuvan siltä osin, kun kyse on alueellisesta ja jopa ylimaakunnallisesta toiminnasta, jolle olisi osoitettavissa hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen kytkeytyvät perusteet.

Valtiosääntöisiä huolenaiheita kuitenkin liittyy siihen, että siltä osin kuin HUSin päätöksentekoa järjestetään sopimuksella, jää avoimeksi, tuleeko riittävästi huolehdituksi siitä, ettei yksittäinen kunta tai hyvinvointialue saa päätöksenteossa yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Lisäksi järjestelyllä olisi vaikutuksia kansanvaltaiseen päätöksentekoon ja sen yhdenvertaisuuteen eri puolella Suomea. Osa erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja HUS-yhtymän hallinto perustuisi välilliseen demokratiaan, miltä osin asukkaiden vaikutusmahdollisuudet olisivat kapeampia kuin muualla maassa. Toisaalta alueen jako useampaan toimijaan ja laajeneva järjestämisvastuu lisäisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien alaa nykyisestä.

Asiassa on annettava merkitystä myös sille, että valtioneuvostolle ehdotetaan päätäntävaltaa HUS-perussopimukseen nähden tiettyjen ongelmatilanteiden varalla, mitä on pidettävä asianmukaisena. Ehdotettua pakollista yhteistoimintaa perustelee lisäksi osaltaan ylipäänsä se,

että tehtävät liittyvät perusoikeuksien toteuttamiseen, ja että sote-uudistuksen aikaisemmissa vaiheissa on jo todettu perusoikeusjärjestelmään pohjautuvien painavien perusteiden puoltavan sote-palvelujen siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3–4).

Voimaantulo ja toimeenpano

Uudistuksen voimaantulo olisi porrastettu siten, että voimaanpanoa koskevan lain olisi tarkoitus tulla voimaan jo 1.7.2021 ja viimeistenkin ehdotettavien lakien vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueet perustettaisiin mahdollisimman pian lakien vahvistamisen jälkeen ja järjestämisvastuut siirtyisivät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin 23.1.2022. Esitys annettiin eduskunnalle 8.12.2020.

Perustuslakivaliokunta on usein korostanut valtioneuvoston vastuuta lainvalmistelusta ja sen huolellisesta suorittamisesta. Valiokunta on myös painottanut, että hallituksen esitysten käsittelyyn eduskunnassa varataan riittävästi aikaa. Se on myös korostanut vaatimusta sote-uudistuksen hallitusta toimeenpanosta. (Ks. PeVL 65/2018 vp s. 67–68, PeVL 15/2018 vp, s. 60–62, PeVL 26/2017 vp, s. 9–11, 76–77, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on lisäksi aiemmin arvioidessaan maakuntien perustamista katsonut, että maakuntavaalit on mahdollista järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun vaaleja koskeva laki on vahvistettu. Valiokunnan mukaan tämä oli edellytys tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytölle. (PeVL 65/2018 vp s. 21.)

Esitykseen ei havaintojeni mukaan sisälly monia niitä sote-uudistuksen aiemmissa vaiheissa esille nousseita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, kuten valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyneitä perustuslainmukaisuuskysymyksiä. Lisäksi esitykseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä seikkoja on monelta osin jo aiempina vaalikausina käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Tästä huolimatta nyt arvioitavana oleviin ehdotuksiin vaikuttaa liittyvän uusiakin valtiosääntöoikeudellisia tulkintatilanteita, muun ohella Helsingin ja Uudenmaan erillisratkaisuun liittyen. Lisäksi jo pelkästään uudistuksen merkityksen ja esityksen laajuuden vuoksi on mielestäni selvää, että esityksen eduskuntakäsittelylle on jätetty kovin vähän aikaa tavoiteltuun voimaantuloon nähden. Esityksen tarkoittaman merkittävän uudistuksen eduskuntakäsittelylle on varatta tarvittava aika, eikä hyvästä lainvalmistelusta voida poiketa esimerkiksi asian kiireellisyyden perusteella.

Riittävän käsittelyajan varaaminen saattaa merkitä sitä, että esityksessä suunniteltu voimaanpanolain voimaantulon aikataulu ei toteudu. Tämä vaikuttaisi välittömästi aluevaaleihin ja todennäköisesti uudistuksen toimeenpanoon muutoinkin. Uudistuksen voimaanpanon alkamisen aikataulua on syytä huolellisesti harkita myös siksi, että hyvinvointialueilla on tehtävien siirtyessä oltava riittävät toiminnalliset ja muut edellytykset järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi. Ongelmia voi muodostua erityisesti alueilla, joissa ylikunnallista sote-palveluiden järjestämistä ei nykyisin toteuteta. Aikataulua on pidettävä epärealistisena myös siksi, että uudistukseen liittyy laajuudeltaan merkittävää muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön yhteensovittamistarvetta.

Käsittelyä varten tarvittavan ajan lisäksi on olennaista, että eduskunta saa päätöksenteon perustaksi viimeistellyn esityksen, jonka perusteella voi saada selkoa ehdotetusta kokonaisuudesta olennaisine yksityiskohtineen. Tältä osin merkille pantavaa on se, että esitykseen liittyy varsin keskeisiäkin elementtejä, joiden tarkempi sisältö määrittyy esityksestä irrallaan, kuten HUS-yhtymän perussopimus ja mahdollinen maakuntaveroa koskeva ehdotus, millä voi arvioida olevan merkitystä myös lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta.

Joensuussa 4.3.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori