Tuomas Ojanen

29.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys 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

Arvion rajaus ja lähtökohdat

1. Kuulemispyynnössä arvion kohteeksi on rajattu *hyvinvointialueiden rahoitus*.
2. Rahoitukseen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakson 12.7 (s. 1123-1131) ohella useissa muissa jaksoissa, erityisesti jaksoissa 4.1.7 (s. 205-212) ja 4.2.1 (s. 233-334).
3. Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperusteluissa jaksossa 12.7 esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin voidaan olennaisilta osiltaan yhtyä, ml. se lähtökohta (ks. s. 1124), että hyvinvointialueiden rahoituslakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arviossa voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden kannanottoja silloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien rahoituksesta. Nämä kannanotot (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp) voidaan pelkistän tiivistää seuraavasti:

    - Perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuus edellyttää, että hyvinvointialueilla on tosiasialliset edellytykset turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen palvelujen toteutuminen ja että rahoituslakiehdotuksen rahoitussääntelyn, lisärahoitus poikkeustilanteissa mukaan lukien, on kyettävä luomaan säännösperusteiset edellytykset palvelujen saatavuudelle kaikissa tilanteissa.
    - Koska perustettaviksi ehdotettujen hyvinvointialueiden rahoitus rakentuisi keskeisesti valtion rahoituksen varaan (asiakasmaksujen ohella), ratkaisevassa asemassa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta.
    - Valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä. Poikkeustilanteiden sääntelyn on on toteutettava riittävästi valtion vastuuta sekä asianmukaisesti turvattava vähimmäisedellytykset sille, että hyvinvointialueet kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla

4. Perustuslakivaliokunta on aiemmin sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitussääntelyä arvioidessaan nojautunut hallituksen esitysten vaikutusarviointien ohella hallitukselta saatuihin lisäselvityksiin sekä sosiaali- ja terveysalan ja rahoitusasiantuntijoiden esittämiin arvioihin. Lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle käsillä olevasta esityksestä huomautin itsekin asiantuntija-arvioiden tarpeesta muun muassa juuri rahoituksen osalta.

5. Käsillä olevaa kuulemista varten on toimitettu perustuslakivaliokunnan kuulemien rahoitusasiantuntijoiden, professori *Teemu Malmin* (20.4.2021), tutkimusprofessori (emeritus) *Markku Pekurisen* (20.4.2021) ja *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen* (VATT, 19.4.2021) lausunnot sekä valtioneuvoston lisäselvitykset rahoitussääntelystä.

   - Professori *Malmi* on arvioinut rahoitusmallia ja -sääntelyä ”ensisijaisesti taloudellisesta näkökulmasta” (s. 1). Hänen mukaansa ehdotetun rahoitusmallin ”keskeisen ongelma on se, että hyvinvointialueilla ei ole juurikaan kannustimia säästöihin.” (s. 1). Rahoituksen riittävyydestä hän puolestaan toteaa nimenomaisesti, että ”(e)hdotettu lainsäädäntö on rakennettu niin, että resurssit turvataan valtion toimesta” (s. 4) ja että ” jos joltakin hyvinvointialueelta loppuvat rahat, valtio on velvoitettu myöntämään lisärahoitusta.” (s. 4). Nämä lainsäädännön piirteet huomioiden on professori Malmin mukaan ”selvää, että hyvinvointialueilla on lähtökohtaisesti kaikki edellytykset suoriutua tehtävistään.” (s. 4). Hänen mukaansa ongelma ei ole rahan riittävyys hyvinvointialueilla vaan ”valtion velkaantuminen” ja se, että ehdotettu lainsäädäntö ”tulee yhteiskunnalle kalliiksi”. (s. 4). Lisäksi professori Malmin lausunnossa tuodaan esiin eräitä rahoituksen jakautumiseen liittyviä epäkohtia tai ainakin haasteita.
   - Tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan tarveperusteinen valtion rahoitusmalli kohtelee sinänsä hyvinvointialueiden väestöjä yhdenvertaisesti. Hän pitää ehdotettuja siirtymäaikaa ja siirtymätasausta perusteltuina, joskin hän katsoo siirtymätasauksen kohtelevan hyvinvointialueita epäsuhtaisesti. Hän katsoo verotusoikeuden puuttumisen hyvinvointialueilta paitsi rajoittavan niiden itsehallintoa myös johtavan siihen, ettei valtion rahoitus riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta. Lisäksi hän pitää etäisenä hyvinvointialueiden hintaindeksin yhteyttä todelliseen kustannuskehitykseen sekä katsoo Uudenmaan erillisratkaisun saattavan muodostua käytännön ongelmaksi kustannusten kasvun hillinnässä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen yhteensovittamisen (integraatio) kautta.
   - *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen* lausunnossa arvioidaan ehdotetun uudistuksen todennäköisesti vähentävän riskiä kuntien ajautumisesta kriisiin sekä lieventävän kuntaveron eriytymiskehitystä. Lausunnossa kritisoidaan ennen muuta ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutusten puutteita rahoitus- ja järjestämisvastuun eriyttämisen ja hyvinvointialueiden verotusoikeuden puuttumisen takia. Lisäksi lausunnossa katsotaan, että ”(t)äyteen valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä johtaa todennäköisesti ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan, so. tilanteeseen, ”jossa valtio viime kädessä pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet hyvinvointialueet tai myöntää hyvinvointialueille lisärahoitusta”. (s. 2) Edelleen lausunnossa katsotaan hyvinvointialueiden valtionosuusjärjestelmän epätarkkuuden korostuvan ilman verotusoikeutta sekä arvioidaan mahdollisen verotusoikeuden vaikutuksia verokilpailun ja kannustavuuden kannalta ottaen myös huomioon maakuntaverokomitean mietinnön johtopäätökset.

6. Kokoavasti rahoitusasiantuntijoiden arvioista voidaan todeta, että niissä tuodaan esiin sekä etuja ja hyötyjä että heikkouksia ja ongelmia ehdotetussa rahoitussääntelyssä ja yleensä rahoitusmallissa. Arviot suuntautuvat kuitenkin huomattavassa määrin myös sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ole merkityksellisiä rahoitussääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Esimerkiksi kaikki kolme pitävät ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutuksia heikkoina (ks. erit. Malmi, s. 1, ks. myös VATT, s. 1-2 ja Pekurinen s. 5-6)), mutta tämä ei ole varsinainen perustuslakikysymys. Myöskään se, että ehdotettu rahoitusmalli saattaa tulla yhteiskunnalle kalliiksi, ei ole perustuslakikysymys, saati -ongelma, vaan perustuslain kannalta ratkaisevaa on vain kysymys siitä, turvaako ehdotettu rahoitusmalli jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sitä vastoin perustuslain kannalta merkityksellisempänä voidaan pitää rahoitusasiantuntijoiden arvioissa esille

tuotuja niitä ongelmia, jotka liittyvät verotusoikeuden puuttumisesta syntyviin hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoituksiin sekä varsinkin sitä, että tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan rahoituslakiehdotuksen mukainen valtion rahoitus ei verotusoikeuden puuttuessa riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta. Arvioin tästä syystä hyvinvointialueiden verotusoikeuskysymystä erikseen jäljempänä.

7. Valtioneuvoston lisäselvitykset - *Hyvinvointialueiden rahoituksen painelaskelmat* (18.2.2021) ja *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallintojaoston lisäselvitys* - rahoituksesta eivät nähdäkseni tuo juurikaan olennaista uutta siihen verrattuna, mitä rahoituksesta todetaan hallituksen esityksen vaikutusarviointi- ja säätämisjärjestysjaksoissa.
   - *Hyvinvointialueiden rahoituksen painelaskelmat* (18.2.2021) ovat perustuslain kannalta jokseenkin merkityksettömiä, varsinkin kun niiden todetaan sisältävän huomattavan määrän oletuksia sekä jättävän huomiotta juuri sellaisia perustuslain kannalta huomionarvoisia seikkoja kuin väestön vieras- tai kaksikielisyyden tai sairastavuudessa tapahtuvat muutokset.
   - *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallintojaoston lisäselvityksessä* on vertailtu hyvinvointialueiden rahoitusmallia viime vaalikauden sote-uudistuksen rahoitusmalliin. Lisäselvityksen mukaan rahoituslakiehdotuksessa on asianmukaisesti huomioitu erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellisellä vaalikaudella ehdotettua uudistusta koskevat kriittiset kannanotot lopputuloksella, että ehdotettua rahoitusmallia voidaan pitää ongelmattomana perustuslain kannalta.

Arvio

Rahoitusmallin perusratkaisut

8. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei määritellä sen paremmin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa kuin niiden rahoitusmallia. Viittaan tässä yhteydessä myös siihen, mitä esitin aiemmassa lausunnossani kappaleissa 12-15 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvästä harkintavallasta.
9. Julkisella vallalla on nähdäkseni lähtökohtaisesti *laaja harkintavalta* perustuslain kannalta myös sen suhteen, kuinka riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla rahoitetaan, pl. kuitenkin esimerkiksi se, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).
10. Hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli rakentuu sen perusratkaisun varaan, ettei hyvinvointialueilla olisi verotusoikeutta vaan vastuu niiden rahoituksesta olisi pääosin valtiolla. Valtion rahoituksen lisäksi hyvinvointialueiden tulot muodostuisivat asiakas- ja käyttömaksuista. Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.

11. Rahoituksesta säädettäisiin hallituksen esitykseen sisältyvässä rahoituslakiehdotuksessa. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin pääosin hyvinvointialueille kohdentuvalla yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pitkälti hyvinvointialueen palvelutarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella: tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 84,410 prosenttia, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus yhteensä 14,613 prosenttia sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 prosenttia (rahoituslakiehdotuksen 3 §). Rahoituslakiehdotuksen 5 §:n mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin rahoituslain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä valtionavustukset. Lisäksi rahoitus perustuisi asiakasmaksuihin. Valtion rahoituksen koko maan taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen tasoa tarkistettaisiin ehdotuksen 6 §:n 1 mukaisesti vuosittain seuraavalle varainhoitovuodelle. Rahoitusta korotettaisiin lakisääteisesti ottamalla huomioon etukäteen rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitys kuten arvioitu palvelutarpeen kasvu, kustannustason kasvu ja hyvinvointialueiden mahdollisista uusista tai laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Hyvinvointialueiden rahoituksen tason tarkistamiseen ei ehdoteta edellisen vaalikauden tapaan mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä.
12. Nähdäkseni edellä pääpiirteittäin kuvattu rahoitusmalli on perustuslain julkiselle vallalle ja edelleen lainsäätäjälle salliman harkintavallan piirissä, *kunhan vain rahoitusmalli soveltuu perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseen, so. se turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla*.
13. Tätä kysymystä on taas arvioitava perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa erityisesti hallituksen esityksen vaikutusarviointien sekä sosiaali- ja terveysalan sekä rahoituksen asiantuntija-arvioiden valossa.
14. Sekä hallituksen esityksen vaikutusarviointien ja valtioneuvoston lisäselvitysten että rahoitusasiantuntijoiden arvioiden perusteella hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli vaikuttaa soveltuvan perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseen, so. se arvioiden mukaan turvaisi jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksen painoarvoa tässä arviossa lisää, että muun tutkimusprofessori *Pekurinen* omassa arviossaan erikseen toteaa, että hallituksen esityksen rahoituslakiesityksessä ”esitettävä malli perustuu poikkeuksellisen laajaan ja monipuoliseen rekisteriaineistoon sekä yksityiskohtaiseen, huolelliseen ja asiantuntevaan tutkimukseen. Tutkimuksen toteutusta on tukenut monitieteellinen ja palvelujen järjestäjiä ja tuottajia edustanut asiantuntijaryhmä.” (s. 2).
15. Hiukan paradoksaalisestikin johtopäätöstä siitä, että ehdotettu rahoitussääntelymalli toteuttaa julkisen vallan velvoitetta turvata jokaiselle riittävät

sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla, tukevat rahoituksen asiantuntija-arviot myös siltä osin kuin niissä sinänsä esitetään kriittisiä huomioita ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutusten puutteista (ks. erit. Malmi, s. 1, ks. myös VATT, s. 1-2 ja Pekurinen s. 5-6). Kun esimerkiksi professori *Malmi* kritisoi ehdotettua rahoitusmallia kannustinvaikutusten puuttumisesta, hän samalla toteaa näiden puutteiden seuraavan juuri sellaisista seikoista, joita voidaan pitää keskeisinä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta. Professori *Malmi* muun muassa nimenomaisesti toteaa, että ”e)hdotettu lainsäädäntö on rakennettu niin, että resurssit turvataan valtion toimesta” ja että jos joltakin hyvinvointialueelta loppuvat rahat, valtio on velvoitettu myöntämään lisärahoitusta.” (s. 4) Tutkimusprofessori *Pekurinen* taas katsoo, että tarveperusteinen valtion rahoitusmalli kohtelee ”hyvinvointialueiden väestöjä yhdenvertaisesti” (s. 1). Hän pitää myös ehdotetun mukaista siirtymäaikaa ja siirtymätasausta perusteltuina, joskin hän katsoo siirtymätasauksen kohtelevan hyvinvointialueita epäsuhtaisesti.

16. Kootusti voidaan todeta, että sekä hallituksen esityksen että asiantuntija-arvioiden ja valtioneuvoston lisäselvitysten perusteella nyt ehdotetun rahoitusmallin perusratkaisut vaikuttavat toteuttavan julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla. Rahoitusmalli toteuttaa myös valtion viimekätistä vastuuta huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännössä reaaliset edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään.
17. Rahoitusmalli ei ole kuitenkaan välttämättä aivan ongelmaton perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti viime vaalikauden lausunnoissaan (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp) huomiota tuolloin ehdotetun maakuntaindeksin rakenteeseen. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotetussa rahoituslaissa ei ole perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoissa esille nostamia indeksiongelmia syistä, joita tuodaan tarkemmin esiin esityksen sivuilla 1126-1127.
18. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tutkimusprofessori *Pekurisen* lausunnon mukaan hyvinvointialueiden hintaindeksin yhteys todelliseen kustannuskehitykseen olisi ehdotetussa rahoitusmallissa ”etäinen” (s. 4). Professori *Malmi* niin ikään kiinnittää huomiota lausunnossaan rahoitusmallin hintaindeksin synnyttämiin ongelmiin rahoituksen jakautumisen kannalta. Hänen mukaansa korkean kustannustason alueilla joudutaan tyytymään heikompaan palvelutasoon tai ajaudutaan käyttämään enemmän rahaa kuin malli alueelle allokoi (s. 4-5).
19. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen toteuttamisvelvollisuuteen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään ja että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Selvää on, ettei hyvinvointialueiden hintaindeksi saa rajoittaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen palvelujen saatavuutta ja ettei rahoitusmallin mukainen hintaindeksi saa tarkoittaa sitä, että korkean kustannustason alueilla jouduttaisiin tyytymään heikompaan palvelutasoon.

20. En kykene juristina kunnolla arvioimaan, onko ehdotettu hintaindeksi reaalinen ongelma, ja jos on, kuinka merkittävä, perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tyydyn toteamaan, että ehdotettua hintaindeksisääntelyä tulee muuttaa, *jos* se rakenteellisesti johtaisi merkittävästi heikompaan palvelutasoon tietyillä hyvinvointialueilla.

Lailla säätämisen vaatimus

21. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Hyvinvointialueiden rahoitussääntelyn perustuslaillisessa arviossa on näin ollen keskeistä myös se, että hyvinvointialueiden rahoituksen perusteista säädetään riittävän täsmällisesti lailla.
22. Perustuslakivaliokunta on muun muassa aiemmin korostanut rahoitusosuuksien painoarvojen keskeistä merkitystä rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tästä syystä valiokunta on edellyttänyt näiltä osin nimenomaisesti laintasoista sääntelyä. Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöistä ja niiden painosta säädettäisiin rahoituslakiehdotuksen 3 §:ssä tavalla, joka on nähdäkseni ongelmatonta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.
23. Samoin rahoituksen tasoa (6 §, ks. myös 7-10 §) sekä hyvinvointialueiden lisärahoitusta (ks. 11 § ja 26 §) koskeva sääntely rahoituslakiehdotuksessa on mielestäni riittävän täsmällistä sekä ottaa muutoinkin asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntojen linjaukset tuolloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien rahoituksesta (PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 65/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp).
24. Lakiehdotuksen 26 §:ää olisi kuitenkin *syytä täydentää vaatimuksella lisärahoitusta koskevan päätöksen valmistelusta viipymättä*, koska hyvinvointialueiden oikeus lisärahoitukseen syntyisi kuitenkin siitä, että rahoituksen ”taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen”. Tämä nähdäkseni edellyttää korostettua joutuisuutta myös lisärahoituksen valmistelulta, mistä olisi syytä säätää säännösperusteisesti lakiehdotuksen 26 §:ssä.

Verotusoikeus

25. Kuten edellä on jo todettu, hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli rakentuu muun muassa sen perusratkaisun varaan, ettei hyvinvointialueilla olisi verotusoikeutta. Edellä mainittujen rahoitusasiantuntijoiden arvioissa tuodaan esille niitä ongelmia, jotka liittyvät verotusoikeuden puuttumisesta syntyviin hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoituksiin. Tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan rahoituslakiehdotuksen mukainen valtion rahoitus ei verotusoikeuden puuttuessa myöskään riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta.

26. Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella silloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien suhteen, että niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp). Sama koskee *mutatis mutandis* hyvinvointialueiden itsehallinnon suojaa, koska myöskään niille ei ole esitetty verotusoikeutta.
27. Perustuslakivaliokunta linjasi edelleen viime vaalikaudella, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jonka keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden, valiokunta on linjannut, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentissa ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja ettei perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).
28. Lisäksi perustuslakivaliokunta otti jo viime vaalikaudella sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien itsehallintojärjestelyjen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi sen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä ”voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma” ja että sosiaalisten perusoikeuksien ”turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta lisäksi linjasi, että se, mikä valtiosääntöinen merkitys itsehallinnon vähäisyydelle on annettava, riippuu *kokonaisharkinnasta*, jossa merkityksellisiä ovat paitsi perusoikeuksien turvaamiseen myös siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat (PeVL 26/2017 vp). Koska itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla ja koska perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, tällä on osaltaan valiokunnan mukaan merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen. Kuten jo lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle totesin, näitä linjauksia tulee soveltaa myös nyt käsillä olevassa asiassa ja yleensä esityksen arvioinnissa.
29. Erityisesti kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta perustuslakivaliokunta on ensinnäkin todennut vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa hallituksen tuolloin ehdottamasta sote-uudistuksesta, että sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille

itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto (PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp). Tämä puoltaa valiokunnan mukaan ”vahvasti tulkintaa siitä, että verotusoikeus luettaisiin osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka myös maakunnalle on itsehallinnon periaatteiden mukaisesti turvattava lailla.” (PeVL 26/2017 vp, s 24).

30. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös nimenomaisesti todennut, että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.” (PeVL 26/2017 vp).
31. Nähdäkseni kaikki edellä selostetut linjaukset soveltuvat myös nyt perustettaviksi ehdotettujen hyvinvointialueiden itsehallinnon arviointiin, verotusoikeutta koskeva kysymys ja yleisemmin hyvinvointialueiden rahoitus mukaan lukien.
32. Katsoin jo lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle, että perustettavien hyvinvointialueiden itsehallinto olisi ”huomattavan ohutta” ja että ”kaikkiaan hyvinvointialueiden itsehallintojärjestelyjä ei voida pitää ongelmattomina perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon näkökulmasta.” (kappale 36). Samalla kuitenkin arvioin, että ”valtiosääntöisessä kokonaisharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuksien turvaamisen ensisijaisuus suhteessa ehdotettaviin hallinnollisiin järjestelyihin, jotka ovat lähtökohtaisesti lainsäätäjälle perustuslain kannalta sallitun laajan harkintavallan piirissä. Itsehallintoa koskevista perustuslaillisista ongelmista huolimatta esityksen mukaista hyvinvointialueiden itsehallintoa voidaan kokonaisuudessaan arvioituna pitää hyväksyttävänä tai ainakin siedättävänä perustuslain kannalta lopputuloksella, etteivät itsehallinnon ohuudesta syntyvät ongelmat perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta vaikuta säätämisjärjestykseen.” (kappale 36).
33. Rahoitusasiantuntijoiden arvioissa esitetyt kriittiset havainnot rahoitusmallista hyvinvointialueiden puuttuvan verotusoikeuden takia eivät anna aihetta muuttaa edellä selostettuja arvioitani, varsinkin kun esimerkiksi hyvinvointialueiden puuttuvasta verotusoikeudesta osin syntyvät kannustinvaikutusongelmat eivät nähdäkseni ole perustuslakikysymys, saati -ongelma, perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n sekä 121 §:n 4 momentin näkökulmasta. Kuten edellä on useasti todettu, sitä vastoin keskeistä on perustuslain kannalta se, että rahoitussääntely luo hyvinvointialueille käytännön edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään ja että tehtävistä säädettäessä huolehditaan alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Ehdotettu rahoitussääntely näyttäisi toteuttavan tämän perusvaatimuksen hallituksen esityksen vaikutusarvioiden, valtioneuvoston lisäselvitysten ja käytössä olleiden asiantuntija-arvioiden valossa.