



## Yhteenveto

### **MUISTIO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASETTAMISTA SOTE-UUDISTUKSEN REUNAEHDOISTA**

Ministeriöiden tehtävänä oli koota sote-uudistusta koskevat perustuslakivaliokunnan viidessä viimeisessä lausunnossaan asettamat reunaehdot sote-uudistukselle sekä Luovan perustamiselle sekä ylipäätään lainvalmistelukokonaisuudelle. Tämä muistio koskee sote-uudistukselle asetettuja reunaehtoja. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista sekä ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan ja maakäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvonnan hoitamista koskevia ehdotuksia on arvioitu erillisissä muistioissa. Lisäksi tämän muistion ulkopuolelle on rajattu maakuntauudistukseen liittynyt kasvupalveluja koskeva uudistus.

Arvioitavia lausuntoja ovat seuraavat: PeVL 67/2014, 75/2014, 26/2017, 15/2018 ja 65/2018. Lisäksi huomioon on otettu tarvittavilta osin perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Lapintien ja valiokuntaneuvos Marttusen tekemä taustamuistio maakunta- ja sote-uudistuksesta.

Tässä dokumentissa on tiivistetty muistion sisältö seuraaviin johtopäätöksiin (muistio kokonaisuudessaan erillisenä liitteenä).

### **Rakenteet järjestämiselle**

Perustuslakivaliokunta linjasi kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta seuraavat rakenteet mahdolliseksi asettaen kuitenkin rakenteille edellytyksiä:

- 1) järjestämisvastuun siirto perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille
- 2) järjestämisvastuun siirto yksitasoiselle kuntayhtymämallille
- 3) järjestämisvastuun siirtäminen valtiolle.

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2014 koski ns. kaksitasoista kuntayhtymämallia, joten linjatessaan vain edelliset mallit, perustuslakivaliokunta ei katsonut kaksitasoista mallia mahdolliseksi malliksi. Perustuslakivaliokunnan kuntayhtymiä koskeva lausunto koski nimenomaan mahdollisuutta toteuttaa malli lakisääteisesti eli viime kädessä pakkokuntayhtymämuodossa. Tässä muistiossa ei siten oteta kantaa kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan kuntayhtymämuodossa.

Perustuslakivaliokunnan esittämät mallit olivat vasta ahiota tuleville sote -malleille, eikä niiden perusteella ei voi vielä vetää johtopäätöksiä, että mallit olisivat ongelmattomia perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään arvioinut valtiopohjaista sote-mallia. Valtiopohjaisia malleja lienee useita, eikä perustuslakivaliokunnan esittämän yleisen vaihtoehdon perusteella ole arvioitavissa, millainen malli olisi tällöin perustuslain mukainen. Täten tätä mallia ei ole otettu muistioon mukaan.



### *Kuntayhtymämalli*

Nykyistä kuntayhtymämallia olisi siirrettävän tehtävän laajuuden, kansanvaltaisuuden ja kunnallisen itsehallintoon kuuluvan taloudellisen itsehallinnon kaventumisen näkökulmasta vaikea sovittaa yhteen perustuslain kanssa. Kuntalain kuntayhtymää koskeviin peruslähtökohtiin edellytettäisiin ilmeisesti olennaisia muutoksia. Kuntayhtymämalliin liitettävät erilliset vaalit vahvistaisivat mallin kansanvaltaisuutta ja olisivat linjassa perustuslakivaliokunnan Kainuun hallintokokeilulinjauksen kanssa. Erilliset vaalit toisaalta kaventaisivat vielä lisää kuntapohjaisuutta ja sitä, ettei kunnalla olisi edustajia tai mahdollista antaa sitovia ohjeita eikä siten vaikuttaa mitenkään kuntayhtymän menoihin. Ilman erillisiä vaaleja poliittinen suhteellisuus olisi vaikea toteuttaa koko alueen osalta ylimmässä toimielimessä. Jos vaalit olisivat kuntakohtaisia, ongelmaksi voisi myös muodostua, voisiko alueen keskuskunnalla olla yli puolet valittavista edustajista. Kainuun hallintokokeilussa kuntaedustuksen ja suhteellisuuden toteutuminen koettiin ongelmalliseksi ja siitä luovuttiin. Muut kuin kuntapohjaiset rahoitusmallit veisivät mallia entistä kauemmaksi kuntayhtymäsääntelyn peruslähtökohdista mallin muistuttaessa tällöin lähinnä maakuntamallia.

Kunnan verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksissa päättää itsenäisesti taloudestaan. Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Jos uudistuksen seurauksena kunnallisveroprosenttien väliset erot kasvavat merkittävästi nykyisestä, on tämä ongelma yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Valtionosuusjärjestelmä saattaisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää asianmukaisempi keino vaikuttaa rahoitusperiaatteen ja kuntien verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen toteutumiseen. Uudistusten vaikutuksia kuntien talouteen tulee arvioida kokonaisuutena mukaan lukien mm. kuntien valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset. Kuntatalousvaikutuksia tulee arvioida sekä yksittäisen kunnan että koko maan tasolla.

### *Maakuntamalli*

Maakuntaitsehallinto ei voi korvata kokonaan kunnallista itsehallintoa tai tehdä sitä merkityksettömäksi. Maakunta- ja sote -uudistuksessa esitetty kuntalain tapainen päätöksentekojärjestelmä, erillisten maakuntavaalien järjestäminen sekä esitetyt asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet täyttäisivät mallin kansanvaltaisuusvaatimuksen. Valiokunnan lausunnon perusteella maakunnan yleisen toimialan puuttuminen on mahdollista mutta kokonaisarvioinnin alainen, koska yleinen toimiala on yksi itsehallinnon osa. Maakuntaitsehallinnolla ei ole välttämättä oltava verotusoikeutta mutta se vahvistaisi maakunnan itsehallintoa. Maakunnan tehtävät, hallinnon ja rahoituksen järjestämisestä on säädettävä lailla.



Kustannusten kasvun hillinnän rajoitin ja sen joustoelementit sisältyivät alkuperäisessä esitysmuodossaan kokonaisuudessaan pöytäkirjaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoitusta koskevien säännösten on turvattava asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sote-palvelujen rahoitus sekä poikkeustilanteissa edellytykset perusoikeuksien turvaamiseen. Kustannusten kasvun hillinnän rajoitin on mahdollinen, mutta se on asetettava oikeasuhtaiseksi suhteessa perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannuskehitykseen. Rahoitusperiaatteen kannalta keskeistä on, että sote-palvelujen rahoitus vastaa riittävästi palvelutarvetta ja kohdentuu sen mukaisesti. Samalla rahoituksen joustoelementeillä on varmistettava, että järjestämistä vastaavalla toimijalla on saamallaan rahoituksella aina edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Joustoelementtien soveltamisen rajaaminen erikseen laajassa ja yksittäisen järjestämistä vastaavien toimijain ongelmassa on mahdollista, mutta perustuslakivaliokunnan lausunto jättää avoimeksi tason, mihin rajaaminen on hyväksyttävää asettaa. Siirtyvän rahoituksen tulee vastata siirtyviä tehtäviä.

Kuntien asema: Perustuslakivaliokunta katsoi kuntasektorin tuottajaroolin poissulkemisen rajoittavan kunnan yleistä toimialaa ja tällaiseen rajaukseen tulee esittää tarkempia ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tarkempia perusteita. Määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen on suuren ja riittävien sote-palvelujen turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä mahdollinen. Kunnan tuloveroprosenttia voidaan alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellinen määrä. Perustuslakivaliokunta hyväksyi esitetyt valtiosuuslain muutokset, joilla kompensoitiin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta edellytti, että kuntien omaisuuteen kohdistuviin järjestelyihin on liitettävä sääntely, jolla turvataan kunnan taloudellinen itsemääräämisoikeus. Sääntely on katettava kaikki muutostilanteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on myös pääteltävissä, että on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, millä tavoin järjestelyt tosiasiallisesti vaikuttavat kuntien talouteen eli käyttötalouteen ja taseeseen sekä sen kuvaamiseen, minkälainen vastuu kunnilla joka tapauksessa on esimerkiksi kuntayhtymien rahoituksesta.

### **Riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut**

Nykyisiä järjestäjiä isommat ja kantokyvyiltään vahvemmat järjestäjät ovat perusteltu ratkaisu. Lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämistä vastaavalla taholla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin järjestämistä vastaavalla taholla sisällä myös koko valtakunnan tasolla. On turvattava säädösperustaisesti järjestämistä vastaavalla taholla velvollisuus ylläpitää sellaista omaa palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin.



Sote-palvelujen järjestäjälle ei voida säätää järjestämisvastuullaan olevien palvelujen tuotannon yhtiöittämisvelvollisuutta ja kieltä tuottaa itse järjestämisvastuullaan olevia palveluja. Julkisen vallan on voitava kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä toteutuminen yhdenvertaisesti. Jos järjestelmässä on elementtejä monituottajamallista, on varmistuttava siitä, että järjestämisvastuussa olevalla taholla on velvollisuus ja keinot turvata, että palvelut toteutuvat yhdenmukaisin kriteerein ja menettelyin riippumatta siitä, mikä taho palvelut tuottaa. Jos palvelut tuotetaan esimerkiksi asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla, on niiden arvon oltava sellainen, että asiakas saa sen palvelun, johon hän on oikeutettu.

Yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen turvaamisessa ratkaisevaa on myös tietojärjestelmien toimivuus ja mahdollisuudet vastata uuden rakenteen luomiin edellytyksiin.

Uudistuksen aikataulu ja pilotointi: Uudistuksen aikataulun on oltava sellainen, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen. Siirtymäaikataulu ja palveluiden vaihtelu siirtymäajan kuluessa on sallittua vain sillä perusedellytyksellä, että perusoikeudet toteutuvat. Mittavan uudistuksen hallittu toteuttaminen edellyttää riittävää siirtymäaikaa ja sen käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain. Vaiheistaminen voidaan toteuttaa ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella. Pilotointia koskevien säännösten tulee täyttää lailla säätämisen vaatimuksen asettamat edellytykset. Sääntelystä on käytävä ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan sekä pilotin henkilöllinen soveltamisala. Kokeilusäännöksille on asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden on kytketty muun muassa tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulisi lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja johtopäätökset on asianmukaisesti järjestetty.

### **Julkisen hallintotehtävän siirto**

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille (ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on aikaisemmin koskenut verraten rajattujen yksittäisten hallintotehtävien siirtoa muulle kuin viranomaiselle.



Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimusta tulee tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain 124 §:ssä säänneltyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan lukien, tulee täytyä tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Virkavastuun ulottuminen tulee varmistaa säädösperusteisesti.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta. Perusoikeuksien toteutumiseen näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa olisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla. Laissa on määriteltävä ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Jos tarkoitus on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana, asiasta tulee säätää nimenomaisesti laissa. Alihankinnassa rajaus, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei riittävästi rajaa alihankinnan alaa. Koska kyse ei ole teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä, perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuutta alihankintaan tulee rajoittaa myös määrällisesti.

### **Erityiskysymykset**

EU-valtiontukisääntely: Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvoston on huolehdittava erityisen tarkasta lakiehdotusten EU-oikeudellisesta arviosta tarvittaessa yhteistyössä EU:n viranomaisten kanssa. Tämä tarkoittaa muun muassa, että mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä hyödynnetään markkinamekanismia siten, että julkinen toimija kilpailee asiakkaista yksityisten toimijoiden kanssa yksityistä palvelutuotantoa vastaavalla palvelulla, tulee järjestelmä arvioida erityisen tarkoin EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta. Mikäli järjestelmän arviointiin EU-valtiontukinäkökulmasta liittyy epäselvyyttä, on selvitettävä erityisesti, tulisiko järjestelmä notifioida EU:n komissiolle. Notifiointin oikeusvarmuutta lisäävä merkitys on merkityksellistä perustuslaissa julkiselle vallalla säädetyin riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen veloitteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen veloitteen kannalta (perustuslain 19 § 3 mom. ja 22 §).



Vaalien toimittaminen: Perustuslakivaliokunnan lausunto tarkoittaa, että uudistusta koskevan lainsäädännön hyväksymisen ja vaalien toimittamisen väliin on jäätävä kuusi kuukautta, mielellään jopa vuosi. Vaaliajankohdassa on otettava huomioon vaalikauden pituus.

Kielellisen oikeudet: Jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen on turvattava ja siihen on kiinnitettävä erityistä huomioita. Saamen kielisten oikeuksien turvaamiseen pitää kiinnittää huomiota esimerkiksi rahoituksen osalta. Jos palveluja järjestetään esimerkiksi asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella, palvelujen järjestäjän on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Oikeusturva: Asiakkaan oikeusturva on turvattava lailla. Oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevan sääntelyn on oltava selkeää. Suunnitelmien sitovuuden on ilmentävä laista.

Ahvenanmaata koskeva lakimuutos: Koska maakunta- ja sote-uudistus kariutui, on eduskunnan arvioitava uudelleen tarve hyväksyä lakimuutos.

Organisaatio- ja tehtäväsääntelyn yhteys lainvalmistelussa: Perustuslakivaliokunta katsoo, että käsittelyjärjestyksessä on otettava huomioon, että maakunnat on perustettava ennen kuin sen tehtäviä tai muuta sitä koskevaa lainsäädäntöä voidaan käsitellä. Voimassa olevia toimivaltaista viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja ei voida kumota, ellei samalla niiden sijaan säädetä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat perussäännökset. Maakuntien rahoitussääntelyn sisällön on vastattava maakuntien tehtäväsääntelyä siten, että tehtävälait ehditään käsitellä saman vaalikauden aikana. Jos kuntien taloudellista liikkumavaraa rajataan enemmän kuin tehtäviä siirtyy, on siirtoa tarkasteltava rahoitusperiaatteen perusteella.

Vastinemenettelyn laajuudesta: Perustuslakivaliokunnan huomio koski kirjelmiä, joiden antamisen tavasta oli keskusteltu sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan kanssa että pyydetty oikeuskansleriviraston tulkinta. Koska perustuslakivaliokunta kiinnitti antamistapaan huomiota, on jatkossa tarkasteltava, ettei kirjelmillä esitetä muutoksia, jotka edellyttäisivät täydentävän hallituksen esityksen antamista.