

20.2.2018 VM/STM/ PN

## **PÄÄKAUPUNKISEUDUN OMA MAAKUNTA - PERUSTUSLAKI JA LAINSÄÄDÄNTÖAIKATAULU**

### **Johdanto**

Pääkaupunkiseudun erillisasema on ollut sote- ja maakuntauudistuksessa selvitettävänä jo aiemmin. Pääministeri Juha Sipilän hallitus esitti pääkaupunkiseudun kunnille vuonna 2016 tarjouksen, jonka mukaan pääkaupunkiseudun erillisasemaa voidaan harkita, jos kunnat tekevät siitä yhteisen esityksen. Pääkaupunkiseudun neljä kuntaa eivät käytännössä päässeet yksimielisyyteen asiasta ja ne tekivät esityksen, jonka mukaan neljä kuntaa olisivat järjestäneet ja tuottaneet sote-palvelut yhdessä. Lisäksi Kerava ja Kirkkonummi olisivat voineet tulla yhteistoimintaan mukaan. Perustuslain 19§ :ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta esitys ei antanut riittäviä perusteita kaupungein ehdotuksen mukaiselle erillisratkaisulle.

Alueen kunnat eivät syksyllä 2016 järjestetyllä lausuntokierroksella tehneet yhtenäistä esitystä tai esitystä oman maakunnan perustamisesta.

### **Pääkaupunkiseudun oma maakunta ja perustuslain reunaehdot**

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017) katsonut, ettei perustuslaki (PL 121.4 § ja PL 122 §) aseta mitään tiukkoja reunaehtoja maakuntien määrälle eikä siten tämän perusteella ole lähtökohtaisesti estettä maakuntien määrän kasvattamiselle 19. Vaikka määrä sinänsä ei muodostanut perustuslakiongelmia, perustuslakivaliokunta kiinnitti jaonkin osalta huomiota siihen, miten jako turvaa perusoikeuksien (PL 19 §) ja kansanvaltaisuuden (PL 2 §) toteutumisen. Lisäksi alueen rajaus edellyttäisi toiminnallisia perusteita.

Uudenmaan jakaminen kahdeksi maakunnaksi jättäisi pääkaupunkiseudun ulkopuolisen maakunnan edelleen väestöpohjaltaan suureksi. Alueella olisi erikoissairaanhoidon infraa (Hyvinkään, Lohjan, Porvoon ja Tammisaaren sairaalat), jonka pohjalle muuta Uttamaata koskeva oma maakunta voisi perustaa palvelurakenteensa. Tämän perusteella voitaneen katsoa, että jäljelle jäävän Uudenmaan maakunnan sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät perusoikeudet eivät vaarantuisi, vaikka pääkaupunkiseudun kunnista muodostettaisiin erillinen maakunta. Kansanvaltaisuuden näkökulmasta muun maakunnan asukkaan vaikutusmahdollisuudet ”oman maakunnan” päätöksentekoon jopa paransivat. Kielelliset oikeudet voitaisiin turvata ylläpitämällä Porvoon ja Tammisaaren sairaaloiden toimintaa. Perustuslain näkökulmasta puoltavia seikkoja on myös kasvupalveluiden erillisratkaisusta luopuminen ja mahdollisuus muutoinkin koota yhteisiä tehtäviä hoidettavaksi kansanvaltaisissa elimissä. Tältä osin esitys ei näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

### **Vaikutukset ja riskit**

Vaikka edellä mainituilla perusteilla esitys voisikin olla sovitettavissa yhteen perustuslain reunaehtojen kanssa, olisi Uudenmaan jaolla merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia.

Uudenmaan jako lisäisi merkittävästi kilpavarustelun riskiä nykyiseen, koko HUS:n laajuiseen sairaaloiden työnjakoon nähden. Lisäksi olisi mahdollista, että nykyisen HUS:n reuna-alueiden sairaaloiden yhteispäivystys haluttaisiin säilyttää vedoten viimeisen 10 vuoden aikana yliopistollisen sairaanhoitopiirin alueella vakiintuneeseen työnjakoon. Tämä vaarantaisi päivystysuudistuksen ja erikoissairaanhoidon keskittämisen myös muiden maakuntien alueella. Riski olisi hallittavissa ainoastaan erittäin tiukalla HYKS-yhteistyöalueen maakuntien välisellä yhteistyösopimuksella.

Jako kahteen maakuntaan poistaisi myös voimakkaan muutospaineen Helsingin, Espoon ja Vantaan sote-palveluiden yhteensovittamisesta koko Uudenmaan maakunnan palveluiden kokonaisuuteen. Käytännössä jako jäädyttäisi HUS:in erikoissairaanhoidon työnjaon edelleen kehittämisen ja uudistuksen kustannussäästötaivoitteet vaarantuisivat. Lisäksi HUS :n toiminnassa tehtyjä keskittämisiä tulisi purkaa tai muuttaa yhtiömuotoiseksi yhteistoiminnaksi (esim. HUS-LAB)

Maakuntien rahoitusta koskevan nykyisiin kriteereihin perustuvan pika-laskennan mukaan Uudenmaan jaolla ei olisi vaikutuksia muiden maakuntien euromääriin. Uudenmaan tilanne muuttuisi kuitenkin siten, että neljän kunnan muodostaman uuden maakunnan rahoituksen muutos olisi +1,1 milj. euroa eli +1 euroa/asukas. Jäljelle jäävän muun Uudenmaan maakunnan rahoituksen muutos olisi näin -54,5 milj. euroa eli -109 euroa/asukas. Näiden kahden uuden maakunnan yhteenlaskettu sopeutustarve olisi siis sama, kuin tällä hetkellä laskelmissa oleva sopeutustarve. Käytännössä em. sopeutustarve ei jakautuisi tasaisesti näille kahdelle maakunnalle. Neljän pääkaupunkiseudun kaupungin muodostaman maakunnan rahoitus pysyisi ennallaan, mutta sopeutumistarve siirtyisi kokonaisuudessaan jäljelle jäävien kuntien muodostamalle Uudenmaan maakunnalle.

Maakuntajaon avaaminen ja pääkaupunkiseudun kuntia koskevan oman maakunnan perustaminen lisäisivät riskiä siihen, että eduskunnan käsittelyssä jo oleva maakuntajako koskeva esitys avautuisi muuallekin päin Suomea.

## **Lainsäädäntövalmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikataulu**

Pääkaupunkiseudun kunnista muodostettavan maakunnan perustaminen edellyttäisi vähintään täydentäviä hallituksen esityksiä. Hallituksen esityksiä HE 15/2017 ja HE 16/2017 tulisi täydenentää. Muutoksia tulisi tehdä ainakin voimaantulolakiin, vaalilakiin, sote-järjestämislakiin ja todennäköisesti myös maakuntien rahoituslakiin. Lisäksi HE 16/2017:tä koskeva täydentävä esitys muuttaisi pelastustoimen järjestämistä.

Vaikka lakiteknisesti ja säännöksiin määrän perusteella muutokset näyttäisivät määrällisesti rajoituilta, tarkoittaisi täydentävä esitys säännöksiin perustelujen ja vaikutusarvioinnin näkökulmasta isoa muutosta. Esimerkiksi omaisuusjärjestelyjä koskevaa säännöstä ei ole luotu näin merkittävään omaisuuden jakoon. Pelastustoimessa muutos merkitsisi merkittävää uutta valmistelua. Täten muutos ei ole toteutettavissa lausuntovaiheeseenkaan muutamassa viikossa, vaan edellyttäisi useamman viikon valmistelua optimistisimmassakin vaihtoehdossa.

Alustavan arvion mukaan pääkaupunkiseudun maakuntaa koskevat säädösmuutokset voitaisiin toteuttaa antamalla täydentäviä hallituksen esityksiä. Jos muutokset merkitsisivät kuitenkin mittavia rakenteellisia muutoksia, muutokset voivat edellyttää kokonaan uuden hallituksen esityksen antamista. Tällä hetkellä arvio on, että muutokset voitaisiin antaa täydentävinä hallituksen esityksinä.

Täydentävän hallituksen esityksen antaminen on merkitykseltään niin suuri muutos, ettei tällaisen muutoksen tekeminen ole mahdollista ilman lausuntokierrosta (vrt. PeVL 75/2014). Lausuntokierroksen pitäisi koskea kaikkia Suomen kuntia eikä vain Uudenmaan maakunnan kuntia. Ennen lausuntokierrosta esitys pitää kääntää ruotsiksi. Käännöksen aikataulu riippuu esityksen laajuudesta. Koska vastaajina ovat eritoten kunnat ja esityksen vaikutukset ovat vähintään Uudellemaalle merkittäviä, ei lausuntoaika voisi olla oikeuskansleriviraston aiempien kantojen perusteella kuutta viikkoa lyhyempi. Muussa tapauksessa kunnille ei jäisi riittävää mahdollisuutta valmistella asiaa osaltaan ja viedä asia valtuuston päätettäväksi.

Lausuntokierroksen jälkeen aikaa veisi lausuntoyhteenvedon laatiminen ja sen pohjalta tehtyjen muutoksien valmistelu ja vaikutusarviointi sekä mahdollinen arviointineuvoston käsittely ja esittelyaikataulu. Vaikka arviointineuvoston käsittelyä ei tulisi, nämä vaiheet veisivät muutaman viikon. Arviointineuvoston käsittelyyn on edellytetty varattavan neljä viikkoa. (kts. erillinen aikatauludia).

Koska esitys tarkoittaisi merkittävää muutosta eduskunnan käsittelyssä oleviin esityksiin (HE 15/2017 ja HE 16 16/2017), täydentävä esitys menisi todennäköisesti myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Esitys viivästyttäisi merkittävästi siten koko sote- ja maakuntauudistusta koskevan lakipaketin käsittelyä eduskunnassa. Johtopäätös on, että koko sote- ja maakuntauudistusta koskevaa esitystä ei saataisi eduskunnassa käsiteltyä siten, että lait tulevat voimaan kesäkuussa 2018 ja että vaalit voidaan pitää lokakuussa 2018, kuten eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä on linjattu.

Kansanvaltaisesti valituille ensimmäiselle maakuntavaltuustoille on annettava riittävä aika tehdä tarvittavat päätökset maakunnan toiminnan, hallinnon ja talouden käynnistämiseksi. Tämän vuoksi eduskunnassa olevassa esityksessä vaalit ehdotetaan pidettäväksi lokakuun lopulla 2018. Vain näin toimien turvataan valtuustoille riittävä päätöksentekoaika ja uudistus tehtäväsiirtoineen voimaan 1,1 2020.