

Eija Mäkinen

Julkisoikeuden professori

Vaasan yliopisto

Vaasassa 2.4.2017

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 15/2017 vp) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi esitän seuraavaa.

Hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyvä hallinto- ja palvelurakenteen muutos on historiallisen suuri. Muutostarve on yleisesti tunnustettu ja tämä näkyy myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 75/2014 vp) kun se on katsonut, että sosiaali- ja terveystalouden tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kunta- ja palvelurakenteeseen liittyvä aiempi lainvalmistelu on osoittanut, että ongelma on kompleksinen. Uudistus vaatii huolellisen valmistelun, hyvän tietopohjan, vuoropuhelua ja osallisuutta. Perustuslakivaliokunta on hallituksen aiemman esityksen (HE 324/2014 vp) yhteydessä kiinnittänyt huomion hyvän valmistelun periaatteisiin todeten mm., että valmistelu on perusteltua jättää valtioneuvoston ja mahdollisesti myös laajapohjaisen parlamentaarisen elimen tehtäväksi, jolloin vielä tulisi arvioida perusteellisesti erilaiset hallinto- ja rahoitusmallit sekä perustuslain että vaikuttavuuden näkökulmasta. Parlamentaarista valmistelua uudistuksen loppuun saakka olisi puoltanut uudistuksen merkittävyys ja sen tärkeiden perustavoitteiden turvaaminen mahdollisimman vaikuttavilla keinoilla.

Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan (PeVL 67/2014 vp) mahdollisia rakenteellisia malleja. Yksitasoista kuntayhtymämallia ei pidetty poissuljettuna vaihtoehtona, mikäli sen toteuttamisessa otetaan riittävästi huomioon kansanvaltaisuusperiaate ja rahoitusperiaate ja eräät

muut tekijät. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt myöskään mahdottomana siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle. Näitä toteuttamisvaihtoehtoja esityksessä ei tarkemmin analysoida (ks. s.160-162) . Lähtökohtana pidetään hallitusohjelman ja sittemmin marraskuussa 2015 hallituspuolueiden välillä tehdyn tarkennetun sopimuksen mukaisesti tehtävien siirtämistä itsehallinnollisille maakunnille, mitä vaihtoehtoa perustuslakivaliokunta myös piti mahdollisena. Se edellytti, että alueella olisi vaalit ja verotusoikeus. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että esityksessä tulisi huolehtia siitä, että kunnille jää kannusteita huolehtia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisystä.

Hallituksen lakiesityksellä perustetaan uusi alueellinen hallintotaso, maakunnat, ja vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuotannosta siirretään kunnilta maakunnille. Maakunnille siirretään pelastustoimen ja maakuntien liittojen tehtävät sekä ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät sekä lukuisia muita valtion aluehallinnon sekä kuntien tehtäviä. (MaakuntaL 6 §). Näin maakunnista tulee monialaisia.

Asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi on tällä hetkellä haasteellista, koska kaikki asiakokonaisuuteen liittyvät säädösehdotukset eivät ole mukana nyt esillä olevassa lakipaketissa. Ne on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarkoitus antaa keväällä 2017 erillisellä hallituksen esityksellä, jolloin kokonaisuutta voidaan tarkastella uudelleen.

Uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, parantaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta hidastamalla sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvua. Keinona tähän nähdään organisaatioiden ja hallinnon uudistaminen, muun muassa maakunnan mahdollisuus kohdentaa resursseja tarpeen mukaan. (HE s. 13). Uudistuksen hallinnolliseksi tavoitteeksi ilmoitetaan selkeä työnjako kunnan, valtion ja maakunnan välillä. Uudistus ei tällaisenaan koske vain sosiaali- ja terveydenhuoltoa

Maakuntien ja kuntien itsehallinto (PeL 121 §) ja suhde Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan

Kuntien itsehallinnon ominaispiirteet

Hallituksen esityksen rakenteellisenä ratkaisuna ovat itsehallinnolliset maakunnat. Aluksi on todettava, että perustuslain 121 § määrittelee vain kuntien itsehallinnon ominaispiirteitä. Kunnan hallinnon tulee perustua *kunnan asukkaiden itsehallintoon*. Hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista *tehtävistä säädetään lailla* ja kunnilla on *verotusoikeus*. Kunnallista itsehallintoa on lisäksi täsmennetty perustuslakivaliokunnan käytännössä. Itsehallinnon kansanvaltaisuus turvataan vaaleilla ja *luottamushenkilövaltaisella päätöksenteolla*.

Itsehallintoon kuuluu myös *yleinen toimiala* ja taloutta ja toimintaa turvaava *rahoitusperiaate* (PeVM 25/1994 vp, PeVL 63/2014 vp)), joka nykyisin sisältyy perustuslakivaliokunnan toivomuksesta myös kuntalain 12.3 §:ään. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen. Itsehallintoon kuuluu laaja talouden ja toiminnan vapaus ja tietty riippumattomuus valtiosta, esimerkiksi lähtökohtaisesti vain laillisuuteen pitäytyvä valtionvalvonta. Kunnan asukkaan rooli itsehallinnossa puoltaa myös kuntalaisvalvontaa (esim. kunnallisvalitus) itsehallinnon elementtinä. Suomalainen kunnallinen itsehallinto on kansainvälisissä vertailuissa todettu vahvaksi.

Maakuntien itsehallinto

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla, esim. nyt kyseessä olevissa maakunnissa, säädetään perustuslain 121.4 §:n mukaan *lailla*. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan kyseinen kohta antaa mahdollisuuden ”järjestää kuntia suurempia hallintoalueita *itsehallinnon periaatteiden mukaan*”. Perustuslaki siis vaikenee alueellisen itsehallinnon ominaispiirteistä ja näin muodostettavan itsehallinnon suojakin on heikompi kuin kunnilla.

Perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä ei ole. Voidaankin siis kysyä, kuinka paljon maakunnille nyt säädettävä itsehallinto voi poiketa kuntien itsehallinnosta? Kuinka ”huonoa” itsehallintoa poliittisilla päätöksellä voidaan säätää ennen kuin valtiosääntöoikeudelliset rajat tulevat vastaan? Perustuslaissa on monia itsehallinnon malleja (Ahvenanmaa, saamelaiden kieltä

ja kulttuuria koskeva ja yliopistot), mutta kunnat ovat, kuten hallituksen esityksessä (ks. HE 15/2017 vp s. 661) todetaan, lähin vertailukohta maakunnille, koska niille siirretään suuri osa kunnan tehtävistä. Tällä lienee myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä, vaikka kuntien tehtävistä säädetäänkin lailla. Maakuntien heikohko itsehallinto tarkoittaa jonkinasteista kansanvallan kaventumista

Hallituksen esityksessä korostetaan, että kyseessä on kuitenkin kokonaan uudentyyppinen itsehallintomuoto (HE 15/2017 vp s. 662). Kun perustuslain ilmauksen mukaan kyse kuitenkin on itsehallinnosta, ei tuo käsite voi olla aivan tyhjä. Jos perustuslaki ei edellytäkään, että alueellinen itsehallinto vastaa kunnallista itsehallintoa, niin itsehallinnon käsitteelle pitää kuitenkin antaa jokin ydin, minimi, joka erottaa sen esimerkiksi demokratisoidusta (vaaleihin perustuvasta) valtion aluehallinnosta.

Vaalit eivät ole riittävä itsehallinnon ominaispiirre

Perustuslaissa tai hallituksen esityksen mukaisessa maakuntalaissa maakunnan itsehallintoa ei määritellä maakunnan asukkaiden itsehallinnoksi, toisin kuin Kainuun hallintokokeilua koskevassa laissa (3 §), vaikka hallituksen esityksessä (HE 15/2017 s. 333) kylläkin käytetään ilmaisua maakunnan asukkaiden itsehallinto. Koska kunnallisessa itsehallinnossa varsin painokkaasti korostetaan asukkaiden itsehallintoa, olisi maakuntalaissakin tämä tärkeää, etenkin kun maakunnan itsehallinto kaiken kaikkiaan jää epämääräiseksi. Kansanvaltaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla maakuntavaltuusto valitaan kyllä *vaaleilla*, mutta tämä yksin ei riitä tekemään maakunnista itsehallinnollisia, koska kansanvaltaisuus edellyttää, että vaaleilla valittu toimielin voi suhteellisen vapaasti omalla vastuullaan hoitaa tehtäviään. Maakunnille ei tule yleistä toimialaa ja tehtävät annetaan niille lailla. Niillä on tosin mahdollisuus ottaa hoitaakseen eräitä laissa lueteltuja rajoitettuja tehtäviä (6.2 §). Tehtävien ja talouden hoitamiselle on monia rajoitteita.

Tehtävien järjestäminen ja hoitaminen

Järjestämisvastuu

Tehtäviensä hoitamisessa maakunnalla on rajoitteita. Järjestämisvastuu (maakuntaL 7 §) on aluksi määritelty kuntalain 8 §:n tapaan siten, että maakunta voi järjestää tehtävät itse tai sopia

järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Lailla voidaan kuitenkin säätää eräistä tehtävien kokoamisista yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta perustellusta syystä. Lisäksi maakunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle joilla on siihen edellytykset ja tästäkin säädetään erikseen laissa. Jälkimmäisessä tapauksessa sopiminen antaa kuntalain tapaan itsehallinnosta toimintavapautta, koska siihen ei ole pakkoa. Siirrettäessä tehtäviä kunnalle saattaa syntyä epäselvyyttä siitä, vastaako maakunta tällöinkin järjestämisestä (ks. 7.2 § ja vrt 7.3 ja 7.4 §:t). Toisaalta järjestämisvastuun siirtotilanteissa hallituksen esitys (s. 325) ilmaisee rahoitusvastuun ja myös viimekätisen järjestämisvastuun olevan siirtävällä maakunnalla, vaikka 3 ja 4 momenttien mukaan vastuu näyttäisi koskevan vain rahoitusta.

Palvelujen kokoamisesta säädetään vielä järjestämislain 11 §:ssä. Muilla kuin palveluista vastaavilla maakunnilla ei olisi oikeutta tuottaa eikä hankkia palveluja muilta. Kokoaminen kaventaa niiden maakuntien itsehallintoa, jotka eivät saa hoitaa kaikkia tehtäviä, vaikka kokoamiselle onkin hallituksen esityksessä esitetty asukas- ja potilasturvallisuuteen liittyvät perusteet (s. 665). Itsehallinnon kannalta on ongelmallista myös se, että maakunnan itsehallinnon kannalta näin tärkeästä asiasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tehtävien tuottaminen lain 8 §:ssä on periaatteessa säädetty toimintavapautta korostavalla tavalla, jälleen kuntalain tapaan, vaikka siinä toisaalta viitataan mahdollisuuteen säätää lailla toisin sekä erikseen vielä tuottamisen erottamisesta ja yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (22 §) taas säädetään maakunnan omasta ja muusta palvelutuotannosta siten, että maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan (s. 463) tavoitteella parantaa johtamista, kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä. Perustelut jäävät tältä osin ilmaan, sillä kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 664) tästä ei ole näyttöä. Hallituksen esityksessäkin kerrotaan, että kaikki tilaaja-tuottajamallia kokeilleet kunnat ovat luopuneet siitä koska mm. järjestäjän osaamista ei ole voitu varmistaa ja malli on lisännyt kustannuksia. Järjestäjän mahdollisuudet vaikuttaa ja järjestäjän ohjaus- ja

vaikutusmahdollisuudet omaan tuotantoon ovat itsehallinnon kannalta merkityksellisiä asioita. Esityksessä ei tältä osin ole osoitettu mallille riittäviä perusteluja.

Järjestämislain 12 §:ssä maakunta veloitetaan järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja. Palvelun tuottajan valinnasta säädetään erikseen. Järjestämislain sääntelytapa on väljä ja valinnanvapauden sisältö määrittynyt nyt lausunnolla olevan valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen mukaan. Mitä velvoittavampi se on, sitä selvemmin se rajoittaa maakunnan toimintavapautta ja siten itsehallintoa. Säännöksen oikeudellinen arvio kiinnittyy valinnanvapauslakiin ja vaatii yhteistä tarkastelua.

Maakuntalain 16 luvussa säädetään maakuntien valtakunnallisista palvelulaitoksista, joita maakuntien ja niiden muiden kuin kilpailluilla markkinoilla toimivien yhtiöiden on pääsääntöisesti käytettävä. Tämäkin velvoite rajoittaa maakuntien toimintavapautta. Hallituksen esityksestä ei tarkemmin ilmene, mitkä toiminnot ovat kilpailluilla markkinoilla. Esimerkiksi valinnanvapauslakiluonnokseen sisältyvä valinnanvapauden toteuttamismalli näyttää vievän maakunnan sote-yhtiöt nimenomaan kilpailuille markkinoille. Sääntelymalli vastaa kuntalain mallia, mutta mikäli koko toimintaympäristö muuttuu, olisi syytä avata tässä yhteydessä, mitä kilpaillulla markkinoilla toimimisella tarkoitetaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus, joka on hallintosopimus (järjestämislaki 16 §). Lakiehdotuksen 18 § antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden päättää sopimuksen sisällöstä tietyin laissa luetelluin edellytyksin. Perustuslakivaliokunta on aikanaan käsitellyt terveydenhuoltolain 34 §:ää, jossa säädetään terveydenhuollon järjestämissuunnitelmasta. Järjestämissuunnitelman laatiminen on pykälän 1 momentin perusteella sairaanhoitopiirin kuntayhtymään kuuluvien kuntien velvollisuus. Sääntely täytti kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan järjestelyille asetetut vaatimukset (PeVL 41/2010 ja vrt. PeVL 32/2001 vp). Tuollon valiokunta kuitenkin piti ongelmallisena sitä, että ehdotus jätti järjestämissuunnitelman oikeusvaikutukset avoimiksi. Tämä esitys poikkeaa edellä mainitusta siinä, että se antaa valtioneuvostolle toimivallan päättää asiasta. Tämä on sinänsä ymmärrettävä tapa ratkaista tilanne, vaikka se itsehallintoa kaventaakin.

Säännöksen voisi kuitenkin muotoilla toisin kuin että valtioneuvosto päättää sopimuksesta ja sen sisällöstä, sillä kysymyshän silloin lieenee hallintosopimuksen sijasta tehdystä hallintopäätöksestä, josta myös voi valittaa.

Palvelurakenteen osalta valtioneuvosto voi päättää maakuntia sitovasti palvelurakenteen kehittämisen edellyttävistä toimenpiteistä kuten myös laajakantoisista investoinneista. Maakunnan on toteutettava palvelurakenteen uudistaminen valtioneuvoston määräyksen mukaisesti (järjestämislaki 19 §). Laajakantoiset investoinnit on epäselvä määritelmä, jota ei ole avattu hallituksen esityksessä. Sääntelymalli ei jätä harkintavaltaa vaaleilla valituille valtuutetuille eikä avaa asukkaille vaikutusmahdollisuuksia, mikä kaventaa kansanvaltaa.

Maakuntien sosiaali- ja terveystoiminnan *ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen* on kattavasti määritelty järjestämislain 4 luvussa ja lisäksi viranomaisvalvontaa valtion ja maakunnan välisessä suhteessa käsitellään 6 luvussa. Sääntelymalli vaikuttaa tiukalta, mutta sitä voidaan monin paikoin puolustaa perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

Maakuntien taloudellinen toimintavapaus

Kunnista poiketen maakunnille ei tule verotusoikeutta, mitä yleensä on pidetty todellisen itsehallinnon ominaispiirteenä. Maakunnat saavat rahoituksen toimintaansa valtion rahoituksena ja asiakasmaksuina. (Rahoituslaki 2 luku). Perustuslaki ei sinänsä edellytä verotusoikeutta maakunnille. Sen sijaan on selvää, että valtiolla on velvollisuus niiden rahoittamiseen, jolloin *rahoitusperiaatteen* soveltaminen niihin on välttämätöntä. Tämä todetaankin maakuntalain 11.2 §:ssä siten, että julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä (rahoitusperiaate). Maakunnilla ei kuitenkaan ole oikeutta ottaa kuin lyhytaikaista lainaa (s. HE 233) ja talouden tasapainotusvaatimus on tiukka. Rahoituksen riittävyyttä selvitetään järjestämislain 30 §:n mukaisessa menettelyssä. Valtion rahoituksesta seuraa tiukka taloutta koskeva valtion ohjaus. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta edellä mainitut sekä rahoituslain 6 §:n 2 momentin ja 7 ja 8 §:n poikkeussäännökset ovat tärkeitä. Malli kaiken kaikkiaan *korostaa valtion vastuuta* rahoituksen riittävyydestä ja perusoikeuksien toteuttamisessa.

Maakunnallista itsehallintoa vai valtion hallintoa?

Maakuntien itsehallinto poikkeaa siis näiltä osin kuntien itsehallinnosta, minkä ratkaisun perustuslaki tiettyyn rajaan saakka sallii. Ongelma kirkastuu, jos vertailukohdaksi ottaa valtion aluehallinnon. Myös valtion aluehallinto on mahdollista demokratisoida vaaleilla, mitä aikanaan on esitetty yhtenä vaihtoehtona. (Ks. Väliportaanhallintokomitea KM 1974:98 ja Niemivuo, Matti: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Iuridica 1979). Lakiehdotuksen mukaisten maakuntien toimivalta eroaa nähdäkseni vain vähäisessä määrin valtion aluehallinnon toimivallasta, vaikka maakuntalaki on pääosin kuntalain kopio.

Itsehallinnon kannalta tärkeät erot tulevat esiin siinä, että laissa määritellään kaikki maakuntien tehtävät (ei varsinaista yleistä toimialaa) ja pitkälti myös toimintatavat, minkä lisäksi niiden varat tulevat valtiolta ja talous ja toimintakin monin osin on tiukasti valtion ohjaamaa. Maakunnat näyttäisivät eroavan valtion hallinnosta vain siinä, että ne saavat valtuuston, hallituksen ja tarkastuslautakunnan valinnan jälkeen itse päättää muut toimielimet, valita niiden jäsenet (maakuntalaki 29 § ja 58 §) sekä henkilöstön (75-77 §). Kuitenkin valtion aluehallinnossakin on mahdollisuus usein järjestää halutunlainen sisäinen organisaatio ja henkilöstön valintapäätökset tekee viraston johtaja. Valtion aluehallinnon ja maakuntien ohjaussuhteissa voi olla jossain suhteessa eroja, mutta ei paljon, ja maakuntalain mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on yleisesti seurata maakuntien toimintaa ja huolehtia että niiden itsehallinto otetaan huomioon. (Maakuntalaki 10 §). Malli on otettu kuntalaista, mutta mitä valtiovarainministeriö lainsäädäntökehitystä seurattaessa sitten seuraakaan, kun itsehallinto on kovin ohutta, jos sitä nyt sitten katsotaan olevan. Tarkoituksena kuitenkin näyttää olevan muodostaa itsehallinnollinen alue eikä valtion hallintoa.

Maakunta monialaisena toimijana

Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille. (HE s. 155). Maakunnista tehdään monialaisia siirtämällä niille tehtäviä kuntainliitoista, valtion aluehallinnosta (esim. ELY:t) ja kunnista. Tällainen mittava muutos vaatii laajaa vaikutusten arviointia monesta eri näkökulmasta. Hallituksen esityksessä (s. 209) todetaan, että hallituksen esitys tästä kokonaisuudesta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2007 ja vasta tuossa vaiheessa voidaan arvioida viranomaisvaikutuksia. Noiden tehtävien osalta ei tämän

esityksen perusteella voida arvioida ylipäänsä mitään muitakaan vaikutuksia, mikä on ongelmallista, koska maakuntalain 6 §:n mukaan nuo tehtävät kuuluvat maakunnan tehtäväalaan. Monet niistä tehtävistä ovat viranomaistehtäviä, joihin liittyy perusoikeusulottuvuuksia, jolloin niitä koskeviin järjestelyihin, valvonta- ja oikeussuojakysymyksiin on kiinnitettävä huomiota. Tarkemman sääntelyn ja arvion puuttuessa ei voida esittää myöskään perustuslain kannalta arviota siitä, vaikuttaako maakuntalain sääntelymalli riittävältä esimerkiksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta (PeL 21 §).

Suhde Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan

Hallituksen esityksen mukaan Suomi ilmoittaisi Euroopan neuvostolle, että se ei sovelle maakuntiin Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan kappaletta 2 (Paikallis-viranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle) eikä 9 artiklan kappaletta 3 (Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.) eikä kappaletta 8 (Paikallisviranomaisilla tulee lain asettamissa rajoissa olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.)

Maakuntia ei siis suljeta kokonaan peruskirjan soveltamisalalta, niin kuin Tanskassa on tehty, eikä niihin toisaalta sovelleta peruskirjaa samalla tavalla kuin Norjassa ja Ruotsissa, joissa myös maakunnat ovat kokonaan sen soveltamisalalla. Hallituksen esityksen mukainen itsehallintomalli on muiltakin osin ongelmallinen peruskirjan kannalta. Rahoitusmalli ei ehkä ole riittävän moninainen ja joustava, jotta rahoitus seuraisi paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista. (8 artiklan 4 kohta) Toisaalta vaikka valtion rahoitus ei ole korvamerkitty, rahoitusmalli yhdessä toiminnalle asetettujen rajoitteiden kanssa jättää vain vähän tilaa poliittiselle harkintavallalle. Näihin seikkoihin on kiinnitetty huomio myös Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin vuonna 2016 toteuttamassa Suomea koskevassa arviointiraportissa. Sääntelymalli vastaa monin kohdin Tanskan alueita (region), jotka siis on suljettu peruskirjan ulkopuolelle.

Perusoikeuksien turvaaminen, sosiaaliset oikeudet ja yhdenvertaisuus

Perusoikeuksien turvaamisen edellytykset

Lakiehdotuksen tavoitteena on maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä, järjestelmä, joka pystyy nykyistä selkeämmin ja yksinkertaisemmin vastaamaan ihmisten palvelutarpeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvu.

Lakiesitystä on erityisesti arvioitava siitä näkökulmasta toteuttaako se nämä perusoikeudet. Itsehallintoa ja perusoikeuksien toteuttamista on siten punnittava yhdessä. Perustuslain 19.3 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja perustuslain 6 §:n mukaan on otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Itsehallinnon ja perusoikeuksien yhteensovittamisessa on perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntökin huomioon ottaen mahdollista päätyä painottamaan perusoikeuksia itsehallintoa rajoittaen, ainakin jos muuta vaihtoehtoa ei ole. (vrt. PeVL 67/2014 vp).

Vahvana hallinnollisena toimijana maakuntien voidaan lähtökohtaisesti ajatella kykenevän huolehtimaan nykytilannetta paremmin alueensa asukkaiden *palveluiden turvaamisesta*. Lain tavoitteeksi asetettujen yhdenvertaisten ja integroitujen palvelujen toteuttamisen mahdollisuus riippuu kuitenkin monista tekijöistä, eikä vähiten tulossa olevasta valinnanvapausmallista. Järjestämislaissa asetetaan maakunnalle velvollisuus huolehtia yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä (13 §). Toisaalta malli, jossa maakunnan on erotettava järjestäminen ja tuottaminen omassa toiminnassaan (järjestämislaki 22 §) ja toimittava monituottajamallissa, josta säädetään tarkemmin valinnanvapauslaissa, voi tehdä laadun ja oikeanlaisen palvelun saatavuuden turvaamisen haasteelliseksi. Asian oikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä lopullisesti vasta sitten kun valinnanvapauslainsäädäntö on käsittelyssä. Esiin nousevia ongelmia voivat olla

palvelujen integrointi ja erityisesti sosiaalipalvelujen käytännön toteuttamiseen liittyvät kysymykset sekä toiminnan valvonnan ja oikeussuojajärjestelmän haasteet.

Rahoitusperiaate on tärkeä maakuntien mahdollisuudelle toteuttaa vastuutaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä. Rahoitusperiaatteen ydinsisältönä on, että maakunnalla tulee olla riittävät varat, jotta se selviää sille säädetyistä vastuista. Tämän tulee toteutua jokaisessa maakunnassa. Järjestämislaissa periaate huomioidaan mm. niin, että palvelujen saatavuuden, laadun ja rahoituksen riittävyyttä seurataan, valtio ja maakunta toimivat yhteistyössä ja lisäksi toimintaa valvotaan, ohjataan ja arvioidaan (järjestämislaki 29-30 §). Rahoitusperiaatteen on maakuntien osalta oltava tiukempi kuin kuntien osalta koska maakunnilla ei ole kuntien kaltaista joustomekanismia, toiminnan laajempaa vapautta eikä verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokuntahan on kuntiin liittyen katsonut, että lainsäätäjällä on laaja harkinnanvara säädettäessä muutoksia valtionosuuksiin (PeVL 16/214 vp).

Rahoitusperiaatteeseen liittyviä käytännön ongelmia on käsitelty hyvin hallituksen esityksessä. (ks. HE s. 670-674). Sen perustuslakiarviossa on kuvattu, miten rahoitusperiaate on otettava huomioon julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä, kun arvioidaan rahoituksen riittävyyttä. Laskennallisen mallin on katsottu tukevan tarveperusteisen aineellisen lainsäädännön vaatimuksia.

Maakuntien kokonaisrahoitus määritellään siten, että rahoituslain 5 §:n mukaan toteutuneita kustannuksia rajoitetaan säästötavoitteen toteuttamiseksi. (rahoituslaki 6 §:n 1 momentti). Säästöt arvellaan saatavan rahoitusjärjestelmällä, palvelujärjestelmän muutoksilla ja ohjauksella. Siirtymäsäännösten arvellaan helpottavan siirtymistä menoperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen. Tarveperusteinen rahoituksen jakaantuminen maakuntien välillä ei vaikuta kokonaisrahoitukseen.

Määritelty säästötavoite (kustannusten kasvun hillintä) ei ole kuitenkaan ongelmaton perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Rahoitus on jo lähtökohtaisesti niukka (HE s. 673-674). Lisäksi maakunnilla on kovin vähän joustomekanismeja tiukoissa tilanteissa vaikka lakisäateinen kustannusten kasvun hillinnän tavoite perusoikeuksien turvaamiseksi edellyttäisi nimenomaan

joustomekanismeja. Sellaisina kyllä toimii rahoituslain 6 §:n 2 momentti, 7 §:n harkinnanvarainen rahoitus ja taloudellisissa vaikeuksissa olevaa maakuntaa koskeva sääntely (8 §). Joustomekanismit on rakennettu siten, että perusoikeuksien turvaamiseksi rahoitusta voidaan myöntää vain kaikille maakunnille (6 §:n 2 momentti). Rahoituslain 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitus yhdelle maakunnalle voi yksittäisessä tapauksessa, rahoitusvajeen ollessa huomattava, vaikuttaa niiden muiden maakuntien selviämiseen, joiden rahoitus juuri ja juuri muuten riittäisi. Nähdäkseni voisi tältä osin pohtia mallia, jossa harkinnanvarainen 7 §:n 2 momentin rahoitus ei vaikuta muiden maakuntien rahoitukseen. Tätä puoltaisi se, ettei maakunnilla ole käytettävissä samoja talouden tasapainottamiskeinoja kuin kunnilla, muun muassa verotusoikeuden puuttuessa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuntien harkinnanvaraista valtionosuutta tarpeellisenä joustomekanismina, jolla on voitu auttaa vaikeuksiin joutunutta kuntaa. (PeVL 40/2014). Maakuntien harkinnanvarainen valtionosuus on vieläkin tärkeämpi.

Maakuntajakoon liittyvät ongelmat perusoikeuksien näkökulmasta

Maakuntajako on toteutettu 18 maakunnan periaatteella ilman tarkempaa selvitystä siitä, miksi tämä on perusteltua lain tavoitteiden näkökulmasta. Aiemmassa lainvalmistelussa on todettu perusoikeuksien turvaamiseksi tarvittavan eri tehtävissä eri suuruisia alueita, mutta minkään tehtävän osalta juuri 18 ei ole ollut paras mahdollinen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen alalla 18 maakuntaa on paljon. Ongelma kulminoituu siihen, että maakunnat ovat voimavaroiltaan ja resursseiltaan heterogeenisiä. Tästä näkökulmasta rahoitusperiaatteen joustomekanismit ovat ensiarvoisen tärkeitä. Koska valtiolla on viimekätinen vastuu perusoikeuksien turvaamisesta, valtion on tämä viimekätinen vastuunsa myös kannettava.

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 122 § edellyttää yhteensopivia aluejaotuksia, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Aluehallintouudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan katsoi, että tasa-arvoisista aluejakovaihtoehtoissa on valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet.

Maakuntajakoa koskien hallituksen esityksessä ei ole kielellisten vaikutusten analyysia. Itsehallintoalueiden osalta on valittu olemassa olevien maakuntien malli ilmeisesti vain poliittisena ratkaisuna, vaikka PL 122 § edellyttää perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaan kielellisten oikeuksien priorisointia, jos vaihtoehdot muuten ovat samanarvoisia. Maakuntajako vaikuttaa merkittävästi kielellisiin suhteisiin. Esimerkiksi Pohjanmaan maakuntien yhdistäminen siten, että Keski-Pohjanmaa, joka on voimavaroiltaan heikko maakunta, yhdistettäisiin Pohjanmaahan tai jos pelkästään Kokkola yhdistetään Pohjanmaan maakuntaan, vaikuttaisi heti kieliryhmien asemaan (mm. Seinäjoen – Vaasan sairaaloiden päivystyskysymys näyttäisi erilaiselta. Ks. Helenelund Jan-Erik: *Blir självstyrande landskap vårdens nya huvudmän i planerad vårdreform?* JFT 6/2016 s. 617–645).

Maakuntajaon muuttamisen edellytyksenä (5 §) kuitenkin mainitaan pyrkimys turvata kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisten samalla palvelua omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tähän nähden olisi odottanut maakuntajaon osalta kielellistä vaikutusten arviointia,.

Kielellisten vaikutusten arvioinnin puutetta ei nähdäkseni voida perustella sillä, että itsehallintoalueet vastaavat olemassa olevia maakuntia. Aiemmat maakunnat ovat vain nimeltään samoja. Nyt luodaan uudet itsehallintoalueet, joilla on merkittäviä tehtäviä, ja päätettävänä on ollut mm. alueiden lukumäärä. Huomioon tulee ottaa myös se, että maakuntien lukumäärä 18 ei aiempien selvitysten mukaan ole sosiaalisten perusoikeuksienkaan näkökulmasta paras vaihtoehto. Näin ollen kielelliset vaikutukset eri vaihtoehdoissa on ainakin selvitettävä.

Muuta

Sopimuksilla on tärkeä asema nyt esillä olevassa kokonaisuudessa ja vielä sitäkin suurempi merkitys tulossa olevan valinnanvapauslain yhteydessä. Lakiehdotuksissa pitäisi ehdottomasti käsitellä sopimusvapauden asemaa erilaisissa sopimusrelaatioissa sekä sopimuksen luonnetta. Esimerkiksi maakunnan ja toiminnanharjoittajan välinen sopimus palvelujen tuottamisesta on käsittääkseni hallintosopimus, josta seuraa menettelyllisiä ja sisällöllisiä vaatimuksia sopimukselle (Hallintolaki 3) ja niitä koskevat riidat käsitellään lähtökohtaisesti hallintoriitoina

hallinto-oikeuksissa. (Ks. esim. sekä sitä koskevalle riitojen (Hallintolainkäyttölaki 69§) käsittelylle. Koska käytännössä myös kuntien käytännössä sopimustilanteet ovat aiheuttaneet paljon epätietoisuutta ja epäselvyyttä oikeasta riitojen käsittelytiestä, pitäisi asiasta säätää laissa. (Ks. esim. Ilpo Luoto & Eija Mäkinen: Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksissa syntyneitä riitoja käsitelläkään hallintoriitoina. Lakimies 7-8 s. 1168-1186.), eikä luoda järjestelmää, jossa entisestään hämärretään käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Mittavan reformin lakiehdotusten eritahtisuus haittaa arviointia

Nyt käsillä oleva lakipaketti on laaja kokonaisuus (HE 2003 sivua), johon linkittyy myöhemmin valinnanvapaudesta ja maakunnille siirrettävistä tehtävistä annettavat lakiehdotukset.

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on nyt monin kohdin haasteellista, ja on hyvä, että tarkastelu jatkuu kun kaikki palaset ovat koossa. Pelkästään tämän nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen laajuus on yli 1000 sivua, mikä seikka osaltaan kertoo uudistuksen suuruudesta. Uudistus kokonaisuudessaan koskee 1) *uuden hallintorakenteen luomista*, 2) *valtion, kuntien ja maakuntien uutta tehtävänjakoa* ja 3) sen mukaan mitä nyt julkisuudessa olevien tietojen mukaan tiedetään suomalaisen hyvinvointipalvelujärjestelmän ennen näkemättömän radikaalia muuttamista. Kysymys ei siten ole pelkästään sosiaali- ja terveystalouden laadun ja saatavuuden turvaamisesta, joiden osalta muutoksen tarve on koettu todelliseksi. Tätä muutostarvetta on luonnollisesti tärkeää tarkastella yhdessä järjestäjäjärakenteen kanssa.

Maakuntien lukumäärää ei ole perusteltu perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta

Uudistus rakentuu hallintomallille, jossa maahamme perustetaan 18 itsehallinnollista maakuntaa. Maakuntien lukumäärää ei perustella muilla kuin olemassa olevalla maakuntien lukumäärällä. Aiemman lainvalmistelutyön asiantuntijaselvityksissä puollettiin pienempää lukumäärää sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Pienten maakuntien selviämisen tehtävistään katsottiin edellyttävän mittavaa tehtävien siirtoa toiselle maakunnalle. Perustuslain 122 § edellyttää, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään

samanlaisten perusteiden mukaan. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly sellaista kattavaa kielellisten oikeuksien toteutumisen vaikutusarviointia, joka kattaisi myös maakuntajaon. Miten kielelliset oikeudet on voitu huomioida ilman kielellisiä vaikutusarviointeja? Maakuntajako esimerkiksi voisi vaatia tarkempaa selvitystä.

Maakunnat eivät selvästi eroa valtionhallinnosta – niillä ei ole riittävää itsehallintoa

Hallituksen esityksen mukainen maakunnallinen hallintomalli ei nähdäkseni tällä hetkellä täytä *maakunnalliselle itsehallinnolle asetettavaa minimitasoa*, vaikka esityksessä puhutaan nimenomaan itsehallinnosta. Itsehallinnon minimivaatimukset on mahdollista toteuttaa joitakin osia tarkentaen, esimerkiksi verotusoikeudella ja/ tai maakunnan toimintavapautta joiltakin osin vahvistamalla. Maakunnalle voisi jättää enemmän toimintavapautta esimerkiksi siinä miten ja mitä muotoja (rakenteita ja toimintatapoja) käyttäen se tehtävänsä suorittaa. Tässä ehdotuksessa maakunnan ja valtion aluehallinnon toimintavapaudessa ei juuri ole eroa..

Kansanvaltaisuus

Maakunnilla on vaalit, mutta vaaleilla valituilla on vain vähän toimintavapautta. Näin vaaleilla valitun toimielimen on vaikea vastata asukkailleen toiminnastaan kansanvallan periaatteiden mukaan, esimerkiksi tärkeissä palvelurakennetta koskevissa kysymyksissä.

Valtion ohjausvalta on tiukka mutta pääsääntöisesti tarpeellinen

Valtion vahvat ohjauskeinot heikentävät itsehallinnollista toimintavapautta, mutta niitä myös tarvitaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi sekä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Tarvetta perustelee myös valtionrahoitus. Kansainvälisesti tarkastellen valtion ohjaus on yleensä tiukahkoa juuri sosiaali- ja terveystoimen alalla.

Maakunnan tehtäväalaa (6 §) ei voi vielä arvioida

Maakunnan muiden kuin sote-tehtävien valtiosääntöoikeudellinen arvio ei ole nyt mahdollista, koska niitä koskevat lakiehdotukset annetaan myöhemmin ja vaikutusarvioinnit puuttuvat.

Hyvä lainvalmistelu edellyttää näin isossa hankkeessa riittävästi aikaa ja kokeiluihin perustuvaa kokemusta

Perustuslakivaliokunta on hallituksen aiemman esityksen (HE 324/2014 vp -75/2014 vp) yhteydessä kiinnittänyt huomion hyvän valmistelun periaatteisiin, joita aina ovat huolellinen valmistelu ja isoissa hankkeissa mielellään yhteisymmärrys, johon pyritään esimerkiksi parlamentaarisella valmistelulla.

Tämä hanke on suomalaisen hallintohistorian, palvelujärjestelmän uudistamisen ja vieläpä valtion, kuntien ja (uusien) maakuntien toimivaltasuhteiden perusteellinen ja radikaali reformi. Sen toteuttaminen on perusteltua tapahtua palasina, huolellisesti edeten osasta toiseen, kokemuksia kokeiluista hyödyksi käyttäen. Liian nopea eteneminen johtaa riskeihin ja ennakolta arvaamattomiin tilanteisiin sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa.