

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.4.2017

1. Lausunnon lähtökohtia

Hallituksen esitys sisältää erittäin laajan ja laajakantoisen uudistusehdotuksen, johon sisältyy kokonaan uuden, maakuntatasoisen itsehallintoisen järjestelmän perustaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kokonaisuudistus. Hallituksen esitys sisältää 34 lakiehdotusta. Perusteluineen, säädösehdotuksineen ja rinnakkaisteksteineen esitys on 1002 sivua pitkä. Esi-tykseen sisältyy myös laaja 50 sivun mittainen esityksen suhdetta perustuslakiin käsittävä jakso, jossa varsin monipuolisesti käsitellään esityksen lukuisia perustuslain kannalta merki-tyksellisiä kysymyksiä.

Toisaalta esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ongelmallista on, että uudis-tuksen kannalta siihen liittyvä keskeinen valinnanvapautta koskeva osio on vielä valmisteilla, eikä sen täsmällinen sisältö ole toistaiseksi käytettävissä. Ehdotukseen laiksi sosiaali- ja ter-veydenhuollon järjestämisestä (2. lakiehdotus) sisältyy asiasta perussäännös, jonka mukaan maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja (12 §). Tämän hyvin yleisluonteisen säännöksen merkitys jää kuitenkin ilmaan, kun asiasta ei ole tarkempia säännösehdotuksia. Valinnanvapauden sään-telyllä on kuitenkin koko uudistuspaketin valtiosääntöisen arvioinnin kannalta hyvin keskeinen merkitys. Esimerkiksi esityksen arviointi suhteessa perustuslain 124 §:n säännöksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille mahdollistuu vasta valinnanvapautta koskevan sääntelyn kautta. Pidän selvänä, että valinnanvapautta koskevalla lainsäädäntöpake-tilla on niin ratkaiseva merkitys käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnille, ettei perus-tuslakivaliokunta voi antaa lopullista lausuntoaan siitä ennen kuin se on saanut käsiteltäväk-seen myös valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen.

Toinen lähtökohtavaraus koskee esityksen laajuutta. Tällaisessa yleisarviossa ei ole mahdollista kattavasti käsitellä perusteellisesti kaikkia esitykseen sisältyviä valtiosääntökysymyksiä, vaan perustuslakivaliokunnan käsittelyä tulisi tämän esityksen osalta jatkossa kohdentaa tarkemmin esille nouseviin erityiskysymyksiin.

Edellä olevista seikoista johtuen olen tässä lausunnossani pidättäytynyt tarkastelemaan (alustavasti) joitakin uudistusehdotukseen sisältyviä perustavanlaatuisia valtiosääntökysymyksiä pyrkimättäkään esityksen kattavaan ja täydelliseen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Joka tapauksessa kyseessä on niin mittava ja periaatteellisia valtiosääntökysymyksiä sisältävä lakikokonaisuus, että sen käsittelylle perustuslakivaliokunnalle tulisi varata riittävästi aikaa. Tältä osin pidän huolestuttavana sitä, että valinnanvapautta koskeva osio on ilmoitettu annettavaksi vasta myöhemmin keväällä, kun vielä otetaan huomioon, että hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan maakunnat perustettaisiin jo 1.7.2017. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että perustuslakivaliokunnalle jää riittävästi aikaa perehtyä ehdotettuun maakunta- ja sote-uudistukseen kokonaisuudessaan.

2. Esityksen suhde kunnalliseen itsehallintoon

Hallituksen esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi kunnille nykyisin kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille (2. lakiehdotus 9 §). 2. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin mukaan kunnat, kuntayhtymät sekä niiden tytäryhteisöt ja määräysvallassa olevat säätiöt eivät saisi myöskään tuottaa maakunnan järjestelyvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalouksia.

Esitys on kuntien tehtävien kannalta poikkeuksellisen mittava. Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat kuntien keskeisimpiä tehtäviä. Niiden siirtäminen pois kunnilta maakunnille on vaikutuksiltaan niin laajakantoinen uudistus, että sen voidaan perustellusti katsoa muuttavan kunnan roolia itsehallintoisena elimenä. Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan kunnilta maakunnille siirtyvien kustannusten yhteismääräksi noin 17,42 miljardia euroa, vastaavasti kuntien tuloja siirrettäisiin maakunnille 17,46 miljardia euroa (HE, s. 239). Uudistuksella olisi kuntatalouteen erittäin suuri vaikutus, mikä näkyy siinä, että kaikkien kuntien osalta kuntien tuloveroprosenttiin ehdotetaan tehtäväksi 12,47 prosenttiyksikön leikkaus (3.

lakiehdotus 42 §). Uudistus sisältäisi hyvin merkittäviä omaisuusjärjestelyjä, joissa kunnan omaisuutta siirtyisi laajamittaisesti maakunnan omistukseen (3. lakiehdotus 3 luku).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan lyhyesti, että siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan myös ottaa pois kunnilta muuttamalla lakia, jonka vuoksi esitys ei tältä osin ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa (HE, s. 674). Asia edellyttää kuitenkin hieman seikkaperäisempää tarkastelua.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säännöksen perusidea on estää mahdollisuus antaa kunnille uusia tehtäviä lakia alemmanasteisin säädöksin. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Toisaalta tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan ns. kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa (PL 121 §). Perustuslakivaliokunnan käytännössäkin on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3). Siten voidaan arvioida, ettei kuntien tehtäviä voida siirtää perustuslain 121 § huomioon ottaen maakunnille kuinka pitkälle tahansa. Perustuslain 121 §:n säännöskokonaisuus näet ilmentää selvästi ajatusta, jonka mukaan hallinto Suomessa rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Maakuntatason itsehallinto ei voi korvata kunnallista itsehallintoa. Järjestettäessä maakunnallista itsehallintoa on perustuslain 121 §:n perusteella turvattava se, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna kunnallisen itsehallinnon merkitystä.

Ehdotettua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirtämistä pois kunnilta voidaan pitää kuntien tehtävien hyvin merkittävänä kaventamisena. Toisaalta on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunta itse mainitsi vuoden 2014 valtiopäivillä sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustuslain sallimaksi vaihtoehdoksi tehtävien siirtämistä kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömienvaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp, s. 8). Valiokunnan tuolloinen kannanotto huomioon ottaen voidaan katsoa, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto kunnilta vielä sellaisenaan merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan

kanssa. Kunnille jää edelleen merkittäviä tehtäviä muun muassa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja kaavoituksen alalla samalla kun kunnilla säilyy myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksen esitöiden mukaan kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla olisi säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion kohdalla. Kunnilla olisi siten oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176). Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 16/2014 vp, s. 2-3, PeVL 67/2014 vp, s. 10).

Hallituksen esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen 42 §:n mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Ehdotus merkitsisi sitä, että kuntien vuoden 2019 tuloveroprosentti määräytyisi suoraan lain perusteella, tosin niin, että lähtötasona olisi kuntien itsensä määräämät vuoden 2018 veroprosentit.

Ehdotus ei hyvin sovi perustuslain 121 §:n 3 momentin esitöiden ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska käytännössä kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa harkintavaltaa. Tosin nykyisinkään kuntien oikeus päättää veroprosentistaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti täysin vapaata, vaan sitä rajoittavat esimerkiksi perustuslain yhdenvertaisuussäännökset (vrt. PeVL 67/2014 vp, s. 12). Ehdotuksen taustalla voidaan nähdä pyrkimys estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia. Kyse olisi lisäksi ainoastaan siirtymäajan järjestelystä, joka tehtäisiin itse asiassa verovelvollisten intressissä. Esityksen perusteluissa viitataan myös tarkoitukseen uudistaa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä (ks. HE, s. 676).

Vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittaa-kin jossain määrin kuntien verotusoikeutta, on tällaiselle lyhytaikaiselle siirtymäjärjestelylle esitettävissä hyvin painavia perusteita, jonka vuoksi se voidaan nähdäkseni toteuttaa tavallisen lain säätämisyhteisyyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.

3. Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla

Perustuslaki tuntee erilaisia itsehallinnon muotoja, jotka poikkeavat toisistaan itsehallinnon intensiteetin ja luonteen suhteen merkittävästikin. Vahvin perustuslain tuntema itsehallinnon muoto on Ahvenanmaan itsehallinto (PL 122 §), joka käsittää oman valtakunnasta riippumattoman lainsäädäntövallan itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Kunnallinen itsehallinto (PL 121 § 1-3 mom.) puolestaan sisältää vaatimuksen kuntien hallinnon demokraattisuudesta (luottamusmieshallinto), vaatimuksen, jonka mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnalle annettavista tehtävistä säädetään lailla, sekä kunnallisen verotusoikeuden. Tämän lisäksi itsehallinto-termi esiintyy saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa (PL 121 § 4 mom.) ja yliopistojen itsehallintoa (PL 123 § 1 mom.) koskevissa perustuslain säännöksissä.

Ehdotettu maakuntahallinto perustuu perustuslain 121 §:n 4 momentin 1. virkkeeseen, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain kyseinen säännös ei avaa oikeastaan lainkaan kyseisen säännöksen tarkoittaman itsehallinnon ulottuvuuksia. Tarkempaa tulkinta-apua ei löydy myöskään säännöksen esitöistä, joiden mukaan säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176).

Kun perustuslaki ei ylipäättään sisällä yhtenäistä itsehallinnon käsitettä, voidaan lainsäätäjällä katsoa olevan merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto säädetään. Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta viittasi siihen, että tehtävien siirto kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto. Valiokunta luonnehti tällaisia itsehallintoalueita siten, että niissä kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja niillä olisi lisäksi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp, s. 8).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maakuntavaltuustot valitaan välittömillä vaaleilla. Sitä maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttäisi itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen. Sen sijaan maakunnille ei ehdoteta säädettäväksi verotusoikeutta, vaan niiden rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Itsenäinen verotusoikeus ei sellaisenaan olekaan perustuslain 121 §:n 4 momentista johtuva ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asettava vaa-

timus. Sen sijaan perustuslain 22 §:stä ja 19 §:stä johtuu, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä huolehtia niille säädetyistä perusoikeuksien toteuttamistehtävistä.

Kun otetaan huomioon, että kyse on nimenomaan alueellisesta itsehallinnosta, voidaan maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta pitää paikoin ongelmallisena itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta. Osittain kysymys on myös säätämistasosta. Esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon suojana on olennaisesti ollut sääntelyn lakitasoisuus, joka on estänyt voimakkaan kuntiin kohdistuvan hallinnollisen ohjauksen ilman riittävää lakitasoista säädösperstuaa.

2. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan osa sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa tällaisista palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen osalta laissa on selvästi määritelty päivystyksestä vastaavat maakunnat. Sen sijaan muilta osin kysymys siitä, mitkä palvelut kootaan kokonaisuuksiksi ja siitä, mihin maakuntiin ne kootaan, säädettäisiin 11 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella. Ehdotus merkitsi sitä, että muiden sosiaali- ja terveystalvelujen osalta esimerkiksi kysymystä kielellisten oikeuksien toteuttamisesta ei voitaisi nostaa lainsäädäntöasian yhteydessä esiin, koska niiden osalta ratkaisulta on osoitettu suoraan laissa valtioneuvostolle (vrt. PeVL 63/2016 vp).

Arvioni mukaan itsehallinnon periaate edellyttää, että laissa olennaisesti nyt tehtyä täsmällisemmin määriteltäisiin vähintään ne sosiaali- ja terveystalvelujen ryhmät, joiden osalta kokoaaminen suurempiin kokonaisuuksiin tulisi kysymykseen.

Valtioneuvostolle annettaisiin 2. lakiehdotuksessa muutoinkin maakuntiin kohdistuvaa päätösvaltaa, joka ei ole hyvin sovitettavissa maakunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. Esimerkiksi 18 §:n mukaan valtioneuvosto voisi tietyin edellytyksin ”päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa”. Myös 19 §:n säännökset valtioneuvoston oikeudesta päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä ym. sopii huonosti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustumisesta maakunnalliseen itsehallintoon.

4. Maakuntajako

3. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan alueellisen itsehallinnon perustamista varten maa jakautuu 18 maakuntaan.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista jaotuksista. Sen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain esitöiden mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Kielellisten oikeuksien osalta säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä suomen- ja ruotsinkielisen väestön palvelujensaantimahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s 177). Perustuslain hallinnollisille aluejaotuksille asettamat vaatimukset ovat siten suhteellisen väljiä ja jättävät lainsäätäjälle runsaasti harkintamarginaalia sen päättäessä sopivista aluejaotuksista ja siihen liittyen maakuntien lukumäärästä.

Sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä on käyty keskustelua sopivasta maakuntien sekä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjätahojen lukumäärästä. Perustuslain kannalta maakuntien lukumäärä muodostuisi ongelmaksi kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun voitaisiin selvästi osoittaa, ettei riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja tai kielellisiä oikeuksia turvaamaan kyseisen maakuntajaon puitteissa. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotettu maakuntajaotus täyttää sellaisenaan perustuslain hallinnollisille jaotuksille asettamat vähimmäisvaatimukset.

5. Perustuslain uudistamistarpeesta

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan säännös ilmaisee mahdollisuuden järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176).

Säännöksen tarkoitus on siten antaa mahdollisuus säätää maakuntatason itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n kokonaisuudessa maakunnallinen itsehallinto on kuitenkin selvästi alisteinen kunnalliselle itsehallinnolle. Tätä selittää se, ettei tuolloin ollut eikä vielä suunniteltukaan maakunnallista itsehallintoa, jolla olisi kuntiin verrattavia merkittäviä tehtäviä ja välittömillä vaaleilla valittu päättävä elin.

Kun maakuntahallinto nyt perustetaan ja kun sille annetaan yhteiskunnallisesti erittäin keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävä, ei perustuslain 121 §:n kokonaisuus enää hyvin kuvasta Suomen hallintojärjestelmän itsehallintoista ulottuvuutta. Perustuslain täydellisyyperiaatteen kannalta olisi perusteltua, että maakunnallisesta itsehallinnosta ja sen perusperiaatteista säädettäisiin perustuslaissa nykyistä kattavammin.

Lisäksi olisi aiheellista täydentää nykyistä vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaa perustuslain 14 §:ää koskemaan myös oikeutta äänestää maakunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Tämä voitaisiin toteuttaa täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä rinnastamalla siihen maakunnallinen osallistuminen. Perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa maakunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne.