

Antero Jyränki:

HE 15/1917 vp (lakiehdotukset 1 -34))

Hallituksen eduskunnalle nyt antama esitys (HE 15/2017 vp) sisältää 34 lakiehdotusta. Kun lähdetään tarkastelemaan tämän valtavan esityskokonaisuuden sisällön suhdetta perustuslakiin, ei ole vaikea havaita, että esille siinä yhteydessä tulee kaksi kysymyslohkoa: toinen on uuden kansalaisten itsehallintolajin, *maakunnan*, luominen ja toinen tämän uuden maakuntajärjestelmän toiminnallinen suhde perustuslain yksilöille takaamiin *perusoikeuksiin*..

Otetaan nuo kaksi kysymyslohkoa käsiteltäväksi juuri nyt esitetyssä järjestyksessä. Molemmilla lohkoilla on kylläkin konkreetteja toimintoja ajatellen tietty suhde toisiinsa.

Ensin siis kiinnitetään huomiota valtion ja kuntien väliin nyt asetettavaan *itsehallinnolliseen aluehallintolajiin, maakuntaan*, ja sitä koskevien lainsäädäntöehdotusten suhdetta perustuslakiin,

Aluehallinnosta säädetään perustuslaissa seuraavaa:

PeL 121, 1-2,4 §

"Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

- -

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään."

Ensin kuntien nykyisestä asemasta.

Kunta on organisaationa vanhaa perua, tehtävät ovat vaihdelleet. Esimerkiksi näin oli

viimeksi 1970- ja 1980- luvulla, kun terveydenhoito, opetustoimi ja sosiaalityö annettiin kuntien ja kuntayhtymien vastuulle ja toteutettavaksi, kuitenkin siten, että myös valtio osallistuisi ja niinkuin edelleen osallistuukin tuohon kaikkeen valtionapujen ja -osuuksien muodossa. Koko tuo järjestely tapahtui tavallisella lailla.

Siis kuntien toimivallan ja tehtävien lisääminen tai kaventaminen, miten siitä on säädettävä? Perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2006 vp) on todennut: ”Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.” Tällaisia keskeisiä ominaispiirteitä ovat kunnan oikeus itse hoitaa taloutensa, siis oikeus verottaa kuntalaisia sekä kunnan budjettivalta ja oikeus päättää virkamiestensä ja työntekijöittensä palkkauksesta.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto taas kuuluvat kuntien erityiseen toimialaan, josta edelleen voidaan tavallisella lailla säätää. Nämä tehtävät voi vähentää kunnilta nykyisen PeL 121 §:n puitteissa ja sen estämättä..

Toinen kysymys on miten sosiaali- ja terveydenhuolto uudesti järjestetään perustuslain mukaisesti.

Nyt ehdotettu uusi järjestely:

Maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaan *maakunta* hoitaisi sille lailla säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja kaikkiaan 25 muulla alalla. Maakunnalla olisi maakuntavaltuusto, joka vastaisi maakunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päättäisi asioista lakiehdotukseen (16 §) sisältyvän luettelon mukaan, Valtuutetut ja varavaltuutetut valittaisiin maakuntavaltuustoon maakunnassa toimitettavissa vaaleissa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kaikilla äänioikeutetuilla olisi yhtäläinen äänioikeus. Maakuntavaltuusto valitsisi maakuntahallituksen, jonka tehtävistä lakiehdotuksessa on luettelo (17 §).

Kun maakunta saa tuon sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävän, miten se hoidettaisiin?

Lakiehdotuksen mukaan maakunta perustaisi yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä olisi tuottaa maakunnalle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja (52 §), Tytäryhtiöineen maakunta muodostaisi konsernin (100 §). Maakunnalla ei olisi kunnan tapaan verotusoikeutta, vaan kaikki noihin palveluihin käytettävät varat tulisivat suoraan *valtiolta* - ja mahdollisesti myös maakunnan omilla toimilla- vaikkapa terveydenhuollon alalla - *hankituista tuloista*. Tähän jälkimmäiseen tulon kohta.

Maakuntalakiehdotuksen laatimisessa on näköjään lähdetty siitä, että sen 6 §ssä luetellut 26 tehtävää ovat jotenkin kilpailutilanteessa markkinoilla. Siihen nähden ehdotuksen 112.1 §:ssä säädettäisiin: ”Maakunnan hoitaessa 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi”. Pykälän 2 momentissa tosin luetellaan mitä tehtäviä maakunta ei hoida kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi 113 §:ssä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.,

Hyvin olennainen säännösehdotus sisältyy sitten lakiehdotuksen 114 §:ään. Sen otsikko on ”Taloudellinen eriyttäminen ja hinnoittelu maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Ja teksti: ”*Maakunnan toimiessa 113 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito.*”

Tämä säännös on hyvin luonnehtimassa maakunnalle suunnitellun toiminnan erityistä laatua, aivan keskeisiä siinä suhteessa.

Tässä ei ole kuitenkaan kaikki rahoitusasioista. Esityksessä (s.18) jatketaan: ”Ehdotetussa uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaisivat maakuntien liikelaitokset sekä markkinoilla tuotettavissa palveluissa maakuntien, yksityisten ja järjestöjen omistamat yhtiöt ja itsenäiset ammatinharjoittajat Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle hoitaa maakunta ja maakunnan liikelaitos.”

Hallituksen esityksen mukaan maakunnilla ja niiden liikelaitoksilla olisi oikeus periä sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksuja niitä koskevien erityissäädösten mukaan ja päättää maksutulojen käytöstä. Maakunnille voisi siirtyä myös oikeus muiden asiakas- ja käyttömaksujen perimiseen, jos niille annettaisiin myöhemmin järjestämisvastuu muidenkin maksullisten julkisten palveluiden osalta hallitukselta tulevan valtionosuuden lisäksi.

Maakuntalain 7 §:n perusteella maakunta päättäisi sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuotantotavasta. Maakunnan omassa toiminnassa palveluiden tuottamisesta vastaisi maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. *Palveluja tuottaisivat tämä liikelaitos ja maakunnan omistamat yhtiöt, yksityiset yhtiöt ja järjestöt sekä itsenäiset ammatinharjoittajat.* Hallituksen esityksen mukaan ”uudistus avaa nykyisille yksityisille toimijoille pääsyn julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasvirtoihin. Maakunnan liikelaitos toimisi hallituksen esityksen mukaan maakunnan osana, joten se ei olisi maakunnasta erillinen oikeushenkilö. Liikelaitoksella olisi kuitenkin toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty asema maakunnan sisällä. Maakunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden

perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan.”

Entä sitten esillä olevan lakiesityksen suhde perustuslakiin. Edellä otettiin jo esille PeL 121, 4 §, jonka osalta esitys ei näyttäisi tuottavan perustuslaillisia huomautuksia.

Sitä vastoin on aihetta katsastaa esillä olevan järjestelmän suhdetta muuhun perustuslakiin, ensi sijassa niihin perusoikeussäännöksiin, joissa korostuu kansalaisten yhdenvertaisuus ja kaikkien oikeus palveluihin,

PeL 6.1-2 §

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

PeL 19.1,3 §

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

--

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

22 §

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”

Näistä perusoikeussäännöksistä 19.1,3 § sisältää niin sanotun hyvinvointioikeuden, jota on takaamassa lisäksi kaksi muuta perustuslainsäädännöstä. Nyt esillä olevan lakiesityksen arvioinnissa on kysymys siitä, toteuttaako tulossa oleva uusi järjestelmä noiden säännösten takaamat kansalaisten oikeudet, vieläpä yhdenvertaisella tavalla.

Aluksi on tosin huomautettava siitä, että hyvinvointioikeuksien toteutuminen on merkittävästi suuremmassa määrin riippuvainen julkisyhteisöjen käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista kuin muiden perusoikeuksien toteutuminen.

Kun perusoikeusuudistus tuli voimaan v. 1995, hyvinvointioikeuksien toteuttaminen joutui paljolti sellaisten lainsäädännöllisten järjestelyjen varaan, joita

oli jo aikaisemmin toteutettu siten, että keskeinen osa hyvinvointioikeuksien takaamista peruspalveluista (opetustoimi, terveydenhuolto, sosiaali-toimi) oli jo aikaisemmin annettu kuntien ja kuntainliittojen vastuulle ja toteutettavaksi,

Tuon järjestelmän vallitessa voi todeta nykyisessä perustuslaissa PeL 6 §n ja 19 §:n sisältämien yhdenvertaisuusperiaatteiden vaativan, että peruspalvelut annetaan kaikille yksilöille yhtäläisen vähimmäistason mukaisina riippumatta heidän kotipaikastaan eli katsomatta siihen, minkä kunnan jäseniä he ovat. Samaan tulokseen tultaisiin PeL 22 §:ää tulkittaessa. Vaikka nykyinen toimeentulotukijärjestelmä lakkautettaisiin, yksilö voisi välittömästi vedota PeL 19.1 §:n säännökseen, Se on välittömästi sovellettavaa oikeuta,

Se suunnittelu, mikä Maakuntalakiehdotukseen on hahmotettu, näyttäisi viime kädessä jotenkin poikkeavan nykyisestä järjestelmästä. Tähän asti kunnallisissa terveyspalveluissa näet on toiminnan rahoittamista hoidettu julkisilla kunnan ja valtion varoilla ja joissain tapauksissa yhtäläisillä potilasmaksuilla. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoittamisesta siirtyisi kunnilta nyt pääasiassa uusille maakunnille, pääasiassa niillekin valtiolta saatavilla varoilla - *mutta myös mahdollisesti vaihtelevilla potilasmaksuilla.*

Nyt Maakuntalain tarkoituksena näyttää olevan suuntaus terveydenhoidon, tuon hyvin tärkeän alan, vähittäiseen siirtämiseen kohti asiakkaiden kohtelun mukaan vaihtelevien maksujen järjestelmää, mikä kokoaisi tiettyihin palveluihin pääasiassa rahakasta väkeä – eikä vastaisi kunnallisissa terveyspalveluissa kaikkien asiakkaiden kohteluissa ja mahdollisissa maksuissa noudatettua täyttä yhtäläisyyttä. Tästä poikkeava suunta ei lakiesityksessä näy aivan selvästi, mutta jotenkin siltä esimerkkejä näkyy, kuten esimerkiksi edellä esille ottamassani lakiehdotuksen 113 §:ssä. Jos kaikkiin asiakkaisiin kohdistuvaa yhtäläisyyttä nyt esillä olevassa maakuntalakiesityksessä ei pystytä todistelemaan, esitys hyväksyttynä saattaa mahdollistaa sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien maakuntien liikelaitosten tietyissä vaiheissa toimivan tavalla, jossa vaihtelevat palveluiden maksut ja niiden mukaan maksajien etusija. Tällainen sääntely kansalaisten erivertaisuudesta näyttäisi olevan ristiriidassa edellä mainittujen perustuslain 6 §:n ja 19 §:n kanssa

Jos tämän havainnon jälkeen eduskunnalle annettu maakuntalakiesitys halutaan sellaisenaan eduskunnassa hyväksyä, se on eduskunnassa hyväksyttävä niin sanottuna poikkeuslakina, mikä voimaan tullakseen vaatii PeL 73 §:n mukaisen perustuslain säätämisjärjestyksen.