

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI

Lausunnossani en käsittele *sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapautta*, koska hallituksen tarkoituksena on antaa siitä lausuntokierroksella saadun palautteen pohjalta tarkistettu esitys. Rajoitunkin jäljempänä tarkastelemaan erinäisiä uudistukseen yleisesti liittyviä kysymyksiä, hallituksen maakuntamallia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tuottamista.

Pyydettynä lausuntonani otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Lausunnon ydinsisältö

Lähtökohtaisesti *maakuntaitsehallinnon* varaan rakentuva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on mielestäni kannatettava. Maakuntamalli on kansanvaltaisempi ja selkeämpi kuin nykyinen alueellisten kuntayhtymien verkosto. Hallituksen ehdottama maakuntamalli sisältää kuitenkin itsehallinnon kannalta outoja piirteitä ja on myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Sen vuoksi suhtaudun siihen varauksellisesti.

Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei anna lainsäätäjälle niin laajaa harkintavaltaa maakunnan itsehallinnollista asemaa määriteltäessä kuin hallituksen esityksessä on esitetty. Itsehallinnon kannalta olisi ongelmallista, että maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Myös maakuntahallintoon kohdistuva valtion ohjaus ehdotetussa muodossa kaventaisi sen itsehallintoa.

Maakuntien suuri lukumäärä – 18 maakuntaa – on poliittisen harkinnan alaan kuuluva ratkaisu. Siihen liittyy kuitenkin monia perustuslain säännösten kannalta ongelmallisia kysymyksiä. Hankalimmat niistä ovat kielikysymys sekä se, että pienimmät maakunnat eivät itse pystyisi turvaamaan asukkailleen niiden tarvitsemia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Maakuntamalli on liian jäykkä, koska se ei sallisi esimerkiksi pääkaupunkiseudulle poikkeuksia tai erilaisia ratkaisuja. Kansainvälisesti on tavallista, että muun muassa maan pääkaupunki voi olla sekä kunta että maakunta.

Esityksen lähtökohtana oleva erottelu sosiaali- ja terveyspalvelujen *järjestämisestä* ja *tuottamisesta* on hyväksyttävä. Sen sijaan ehdotettu palvelujen tuottamistapa ja siihen liittyvä yhtiöittämisvelvollisuus ei ole perusteltu, koska se rajoittaisi maakuntien päätösvaltaa järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut tahtomallaan tavalla. Esityksessä lähdetään virheellisesti siitä, että maakunta ei voisi itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja asukkailleen ja muillekin palveluihin oikeutetuille omana toimintanaan ja omien yksikköjensä avulla. Kansallinen lainsäädäntö tai

Euroopan unionin oikeus ei vaadi yhtiöittämään maakuntien palvelutuotantoa. Olenkin päätenyt siihen, että ehdotus on perustuslain kansanvaltaisuusperiaatteen vastainen.

Kun hallituksen ehdottaman sote- ja maakuntauudistuksen valtiosääntöinen perusta on tulkinnanvarainen, eduskunnan pitäisi harkita myös *perustuslain tarkistamista*. Lähtökohtana tulisi olla se, että maakuntien itsehallinnollinen asema olisi samanlainen kuin peruskuntienkin. Perustuslain muuttaminen antaisi uudistukselle vakautta ja vahvemman perustan. Se saattaisi antaa eduskuntapuolueille mahdollisuuden päästä yhteisymmärrykseen uudistuksesta, joka on laajuudeltaan ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään ainutlaatuinen,

2 Uudistuksen laajuus ja yhteiskunnallinen merkitys

Maamme aluehallinto on ollut 1990-luvun alkupuolelta asti jatkuvan myllerryksen kohteena. Edellinen laaja uudistus toteutettiin vuoden 2010 alusta, jolloin läänit ja maaherrat saivat mennä ja tilalle tulivat AVIt ja ELYt. Hallitus runnoi tämän uudistuksen läpi opposition mielipiteistä piittaamatta. Sen hyväksymisestä käyty eduskuntakeskustelu oli repivää. Tuolloin puhuttiin fiaskosta ja jopa hallituspuolueiden edustajat käyttivät täysistunnossa harvinaisen voimakkaita ilmaisuja (”on möhlitty”, ”esitys ei nouse esitysten eturiviin” ja ”fuskverk”).

Eduskunnan lähetekeskustelussa silloinen hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi* kuvasi uudistusta ”itsenäisen Suomen historian mittavimmaksi aluehallintouudistukseksi”. Käsillä olevassa sote- ja maakuntauudistuksessa on kysymys kokonaan toisen mittaluokan uudistuksesta kuin vuoden 2010 uudistuksessa, joka koski pääasiassa vain valtion aluehallintoa. Sote- ja maakuntauudistus koskee *jokaista Suomessa asuvaa ihmistä*. Itse asiassa vain harvat lainsäädäntöuudistukset koskevat kaikkia ihmisiä, yleensä niissä on kysymys viranomaisten välisistä suhteista tai yritysten ja yhteisöjen kysymyksistä.

Lainsäädännön kannalta sote- ja maakuntauudistus on mittava. Eduskunnalle annettu hallituksen esitys sisältää yhdeksän uutta lakia sekä 25 lain muutosta. Lisäksi liitteenä on kaksi luonnosta valtioneuvoston asetuksiksi. Näissä säädösehdoituksissa on yhteensä lähes 700 pykälää. Perusteluja on saman verran (694 sivua). Lisäksi hallituksen tarkoituksena on täydentää uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevalla lakiehdotuksella sekä tehtävänsiirtoja maakunnille koskevilla esityksillä.

Entä mikä on uudistuksen yhteiskunnallinen merkitys? Nykyisin *taloudelliset seikat* nousevat säännönmukaisesti keskeisimmiksi kysymyksiksi. Tässä suhteessa suurempaa uudistusta kuin sote- ja maakuntauudistus on näinä aikoina vaikea kuvitella, koska siinä on kysymys nykyrahassa yli 17 miljardista eurosta.

Itse tarkastelen uudistusta ennen muuta *pohjoismaisen hyvinvointivaltion* näkökulmasta. Suomessa sotien jälkeen rakennettu hyvinvointivaltio on saavutus, jota on ympäri maailmaa arvostettu, kiitetty ja kadehdittu. Meillä Suomessa hyvinvointivaltio rakennettiin harjakorkeuteen 1990-luvun alkuun mennessä. Sen upeimmat saavutukset olivat koko ikäluokalle yhteinen yhdeksän vuotta kestävä peruskoulu, perusterveydenhuollon järjestänyt kansanterveyslaki sekä lasten päivähoidon järjestelmä, joka mahdollisti naisten työssäkäynnin. Myös maahan rakennettiin suunnitelmallisesti kansainvälisestikin korkeatasoinen erikoissairaanhoito, josta vastasivat yliopistolliset ja muut keskussairaalat.

Meillä *julkinen valta* on vastannut keskeisistä hyvinvointipalveluista, kuten sosiaali- ja terveyspalveluista. Julkisella vallalla ymmärretään sekä valtion että kunnallisia viranomaisia. Kunnallinen itsehallinto on ollut vahva toimija kaikissa Pohjoismaissa järjestämään julkisia hyvinvointipalveluja. Esimerkiksi Ruotsissa aina 1980-luvun loppupuolelle asti julkinen valta huolehti lähes kaikista hyvinvointipalveluista. Sen jälkeen alkoi palvelujen, erityisesti terveyspalvelujen yksityistäminen. Sama kehityssuunta on nähtävissä muissakin Pohjoismaissa.

Mielestäni tärkein yhteiskuntapoliittinen kysymys – kohtalon kysymys – on se, rapauttaako käsillä oleva sote- ja maakuntauudistus hyvinvointivaltiota sosiaali- ja terveydenhuollossa. Toisin kysyen: Siirtyvätkö sosiaali- ja terveyspalvelut julkiselta sektorilta yksityisille palvelujen tuottajille? Pidän suurena vaarana sitä, että uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistäminen jatkuu ja nyt julkisin verovaroin. Tällaisen kehityksen ilmiselvä lopputulema on myös ihmisten terveyserojen kasvaminen ja näin eriarvoisuuden lisääntyminen.

3 Uudistuksen tavoitteet

Edellisellä vaalikaudella kaatuneen sote-uudistuksen ja nyt pääministeri Juha Sipilän hallituksen valmisteleman sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteenasettelussa on olennaisia eroja. *Viime vaalikaudella* valmistellun sote-uudistuksen tavoitteet (HE 324/2014 vp, s. 47, 69) olivat seuraavat:

1. Sosiaali- ja terveyspalvelut järjestettäisiin ja tuotettaisiin asiakaslähtöisesti yhdenvertaisella tavalla.
2. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne olisi kustannusvaikuttava.
3. Uudistuksella parannettaisiin väestön yhdenvertaista pääsyä oikea-aikaisiin ja tarpeenmukaisiin palveluihin, vahvistettaisiin palvelu- ja hoitopolkujen toimivuutta, vähennettäisiin tarpeetonta päällekkäisyyttä, mahdollistettaisiin uudenlaisten toimintatapojen ja innovaatioiden käyttöönotto sekä purettaisiin hallinnonalojen välisiä raja-aitoja.
4. Turvattaisiin kuntalaisten oikeus lähipalveluihin.
5. Edistettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja varmistettaisiin asiakkaan ja potilaan oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä luotaisiin edellytykset riittävälle ja yhdenvertaiselle saatavuudelle koko maassa ja toteutettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio sekä peruspalveluiden vahvistaminen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksessä (s. 150–157) on seuraavanlaisia kirjauksia:

1. *Sosiaali- ja terveydenhuollon* uudistuksen tavoitteena on ”kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua.” Edelleen uudistuksella pyritään vahvistamaan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluja sekä mahdollistamaan ”käytössä olevien voimavarojen vaikuttava ja kustannustehokas hyödyntäminen”.
2. *Maakuntauudistuksen* tavoitteena on ”sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille.”
3. Tavoitteena on, ettei uudistuksen seurauksena ”työn verotus kiristy eikä kokonaisveroaste nouse”. Edelleen tavoitteena on supistaa sosiaali- ja terveydenhoidon uudistuksen avulla pitkän aikavälin *kestävyysvajetta* 3 miljardin euron verran vuoteen 2029 mennessä.

Sosiaali- ja terveysuudistukseen sisältyy *valinnanvapausmalli*, josta hallitus tulee antamaan erillisen esityksen. Aikaisempien luonnosten mukaan mallin tavoitteena on edistää asiakkaiden

mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen.

Tavoitteenasettelun lähtökohdat edellisellä ja tällä vaalikaudella ovat samanlaiset: ihmisten terveyseroja on yhdenvertaisesti kavennettava koko maassa, sote-palveluiden rakenteita on uudistettava ja erityisesti peruspalveluja on vahvistettava. *Suurimpina eroina* ovat pääministeri Juha Sipilän hallituksen ehdottama maakuntamalli, sosiaali- ja terveystalouden valinnanvapaus ja siihen liittyvä verovaroin tuettu yksityinen terveydenhoitoalan liiketoiminta sekä odotukset kolmen miljardin säästöistä.

4 Uudistuksen valmistelu ja aikataulu

Mihin edellisellä vaalikaudella jäätiin?

Edellisellä vaalikaudella sote-uudistusta valmisteltiin ilman selkeää kokonaissuunnitelmaa tarpeettoman monissa ja kokoonpanoiltaan liian laajoissa valmisteluelimissä. Valmistelun poliittiseen ohjailuun osallistuivat vain hallituspuolueiden ministerit ja niiden edustajat.

Odottamaton käänne tapahtui, kun eduskuntapuolueet pääsivät 23.3.2014 sopimukseen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta. Linjauksen mukaan viisi vahvaa sosiaali- ja terveystaloutta olisi järjestänyt kaikki sosiaali- ja terveystaloudet. Uudistuksen lähtökohtana olisi ollut täydellinen sosiaali- ja terveystalouden integraatio. Kuntayhtymämalliin perustuvan uudistuksen jatkovalmistelua varten asetettiin parlamentaarinen ohjausryhmä, jonka tukena toimi asiantuntijaryhmä. Parlamentaarinen ohjausryhmä valmisti hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp), joka annettiin 4.12.2014 sosiaali- ja terveystaloustalouden esittelystä eduskunnalle. Lainvalmistelun loppuvaiheessa siis myös eduskunnan oppositiossakin olleet puolueet pääsivät vaikuttamaan hallituksen esityksen sisältöön.

Eduskunnassa sote-uudistus kaatui perustuslakivaliokunnan ottaessa siihen kahteen otteeseen kielteisen kannan (PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp). Valiokunta katsoi ehdotetun sote-hallintomallin olevan ongelmallinen kunnalliseen itsehallintoon ja siihen kuuluvaan kansanvaltaisuuteen liittyvien puutteiden vuoksi. Valiokunta piti mahdollisina seuraavia kolmea mallia:

- 1) Tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus.
- 2) Yksitasoinen kuntayhtymämalli, joka ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden saisi olla kansanvaltaisuus- tai rahoitusperiaatteiden vastainen. Kokonaisarviointissa huomioon otettavia seikkoja olisivat mm. alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymien välillä sekä kuntayhtymän ylimmän päättävän toimielimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.
- 3) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan valtiolle.

Myös rahoitusta perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena perustuslain kannalta. Esityksen mukaan osaan kunnista kunnallisveron korotuspaineet olisivat olleet niin merkittäviä, että sääntely olisi muodostunut kokonaisuudessaan perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin ja 6 §:n 1 momentin

vastaiseksi. Perustuslakivaliokunnan suosittama rahoitusmalli voisi rakentua kuntaa laajemman itsehallintoyksikön varaan. Olennaisena osana siihen liittyisi verotusoikeus. Kysymykseen tulisi myös vaihtoehtoinen rahoitusmalli, joka ei olisi alueellisesti syrjivä.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen valmistelutapa

Pääministeri Juha Sipilän hallitus ei lähtenyt hakemaan suoraan mallia edellisellä vaalikaudella kaatuneen ratkaisun ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta. Alkutahdit uudistussuunnitelmalle esiteltiin *hallitusohjelmassa*.

Hallituksen 29.5.2015 päivätyn strategisen hallitusohjelman¹ mukaan hallitus valmistelee sote-uudistuksen kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Alueita olisi enintään 19 ja ne vastaisivat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä alueellaan. Hallitusohjelmassa luvataan uudistaa sairaaloiden työnjakoa siten, että osa vaativasta erikoissairaanhoidosta keskitetään sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa erityisvastuualueille. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi sote-alueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot.

Hallitusohjelman mukaan sote-alueet tuottavat alueensa palvelut tai voivat käyttää palveluiden tuottamiseen yksityisiä tai kolmannen sektorin palveluntuottajia. Kilpailutuksissa korostetaan erilaisten tuottajien välistä kilpailuneutraliteettia. Palvelutuotannon tehokkuuden ja laadun arviointia varten laaditaan mittaristo.

Sote-järjestelmälain valmistelussa ensi vaiheen rahoitusvaihtoehtoista selvitetään *rahoituksen* vaihtoehdot kuntien ja/tai valtion rahoitusmallit ottaen huomioon perustuslain säännökset. Toisessa vaiheessa siirrytään yksikanavaiseen rahoitusmalliin huomioiden työterveyshuollon asema. Edelleen hallitusohjelman mukaan *valinnanvapausmallin* yksityiskohdat selvitetään.

Hallitusohjelman mukaan sote-ratkaisu etenee kolmessa vaiheessa seuraavasti:

- ensiksi toteutetaan julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatio ja rakenneuudistus,
- toiseksi toteutetaan siirtyminen yksikanavaiseen rahoitukseen ja
- kolmanneksi toteutetaan valinnanvapauden ja tuotannon monipuolistuminen.

Hallitusohjelmassa hahmottelemansa uudistuksen Sipilän hallitus on pitänyt tiukasti poliittisessa ohjauksessa. Tyypillistä sen valmistelulle on ollut edetä hallituksen omien poliittisten linjausten kautta, joihin oppositiolla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Uudistusta varten asetetulla parlamentaarisella seurantaryhmällä on ollut vain sivustakatsojan rooli. Hallituksen apuna oleva virkamiehistä ja asiantuntijoista koostuva valmisteluorganisaatio on poikkeuksellisen laaja.

¹ Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Keskeisimmät Sipilän hallituksen linjaukset ovat olleet:

- Linjaus sosiaali- ja terveydenhuollon *rahoitusuudistuksesta* (20.10.2015) siten, että kunnilla ei ole vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Itsehallintoalueiden rahoitus valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta. Vaihtoehtoisesti selvitetään myös mallia, joka perustuisi osittain itsehallintoalueiden omaan verotusoikeuteen.
- Linjaus *sote-uudistuksen periaatteista ja alueiden määrästä* (7.11.2015). Linjauksen mukaan itsehallintoalueita perustettaisiin 18 ja niiden pohjana olisivat nykyiset maakunnat. Sosiaali- ja terveystalvveluja järjestäisi kuitenkin vain 15 aluetta. Linjauksen mukaan väestömääriltään pienimmät maakunnat saisivat valita, mihin sote-alueeseen ne kuuluisivat. Tämä linjaus kuitenkin myöhemmin peruttiin, koska sitä pidettiin perustuslain vastaisena.
- Yhteisymmärrys sote-uudistuksen periaatteista, jotka painottivat asiakkaan *valinnanvapautta* (5.4.2016). Linjaus edellytti myös julkisten palvelujen tuottajien yhtiöittämistä. Lisäksi hallitus sopi maakuntahallinnolle siirrettävistä tehtävistä.
- Ehdotus *päivystys- ja sairaalaverkosta* (20.5.2016). Se käsitti 12 keskussairaala, joilla olisi ympärivuorokautiset valmiudet vaativiin leikkaus- ym. toimenpiteisiin.

Viimeksi mainittu ehdotus päivystys- ja sairaalaverkosta johti hallituksen esityksen (HE 224/2016 vp) antamiseen ja samalla suureen kiistaan kielikysymyksestä, kun Pohjanmaalla vastaavaksi keskussairaalaaksi ehdotettiin Seinäjoen eikä Vaasan keskussairaala. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 63/2016 vp) olisi antanut mahdollisuuden joustaa ja antaa järjestämisoikeudet kummallekin keskussairaallalle. Hallituspuolueiden äänin hallituksen alkuperäinen ehdotus 12 keskussairaalaista hyväksyttiin. Eduskunnan vastaukseen sisällytettiin kaksi lausumaa sekä lakien (1516 ja 1517/2016) vahvistamisvaiheessa myös tasavallan presidentti kirjautti valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Lainvalmisteluprosessin yhteydessä sote- ja maakuntauudistuksesta on järjestetty kahteen otteeseen laaja lausuntokierros, ensin yleisemmistä kysymyksistä ja sittemmin esitysluonnoksesta. Jatkovalmistelun jälkeen käsillä oleva hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) annettiin 2.3.2017 eduskunnalle.

Uudistuksen kokonaisuuteen kuuluva alustava lakiehdotus asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa valmistui vasta vuoden 2016 lopussa ja lähetettiin alkuvuonna keskeneräisenä lausuntokierrokselle, jonka määräaika päättyi vasta maaliskuun lopussa 2017. Eduskuntaan sitä koskeva esitys on tarkoitus antaa tällä kevätistuntokaudella.

Tietopohja

Hallituksen esitystä vaivaa *historiattomuus*. Olisi odottanut, että esityksessä olisi tehty selvää maakuntaitsehallintoa koskevista aikaisemmista esityksistä. Ne eivät rajoitu pelkästään Kainuun maakuntakokeiluun (2005–2012). Havainnollisen kuvan aikaisemmista toteutumattomista maakuntaitsehallintoa koskevista hankkeista olisi saanut esimerkiksi Paula Tiiosen väitöskirjasta ”Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51.2 §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa

suuremmalla hallintoalueella” (1986). Myös Kauko Sipposen monet teokset ja kirjoitukset olisivat valaisseet asiaa.

Erityisen omituinen on hallituksen esityksen *nykytilaa* oleva käsitys maamme *julkisen hallinnon rakenteesta*. Esityksessä väitetään, että ”Itsehallinnolliset maakunnat muodostavat Suomeen uuden hallinnollisen tason.” (s. 14) Hallintomme on koko itsenäisyyden ajan ja ennen sitäkin jakautunut kolmeen hallinnon tasoon: keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon.

Esityksen *kansainvälinen vertailutieto* on riittävän kattava. Se on kuitenkin laadittu paljolti vain tukemaan hallituksen esitystä. Mielestäni olisi ollut syytä tuoda esiin ehdotetun maakuntamallin eroja muiden Pohjoismaiden malleihin. Esimerkiksi tärkeätä olisi ollut painottaa sitä, että *sosiaalitoimi* on kaikissa muissa Pohjoismaissa peruskuntien tehtävä.

Esityksen *vaikutusarviot* on laadittu varsin kattaviksi, joskin ne painottuvat liiaksi taloudellisiin kysymyksiin. Siltäkin osin on jäänyt riittävästi selvittämättä vaihtoehto, jossa maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Esityksen johdannossa olevassa tiivistelmässä tuodaan voittopuolisesti esiin vain uudistuksen myönteisiä vaikutuksia.

Lakitekniikka

Lakiteknisesti hallituksen esitys *ei vastaa hyvälle lainvalmistelulle asetettavia vaatimuksia*. Esityksen laajuus (1002 sivua) ei osoita perusteellisuutta, vaan keskeneräisyyttä. Sitä paitsi odotettavissa on vielä useita uudistukseen liittyviä esityksiä. Ilmeisesti hallituksen esityksen perustelujen monet jaksot on koottu eri kirjoittajien sekalaisista papereista, jolloin lopputuloksena on hämmäntävä kokonaisuus. Sanottu koskee esimerkiksi jaksoa ”Nykytilan arviointi” (2.18), jonka pitäisi olla hallituksen esitysten tärkeimpiä jaksoja. Siinä tulisi käydä ilmi tiivistetysti nykytilan epäkohdat ja puutteet; toisin sanoen ne syyt, joiden vuoksi uudistus on tarpeen. Jaksossa kansallista lainsäädäntöä olisi arvioitava myös kansainvälistä vertailutietoa vasten.

Esityksen perustelut ja pykälätekstit sisältävät alkeellisia lakitekniisiä ja kielellisiä kömmähdyksiä. Esitys on tuotu eduskuntaan myös ilman kunnollista oikolukua. Myöskään esityksen ruotsinkielinen versio ei ole täysin ongelmaton.

Aikataulu

Kukin hallitus valitsee itse tavat, joilla se valmistelee uudistuksensa ja lakiehdotuksensa. Itse pitäisin kuitenkin tärkeänä, että yhteiskuntapoliittisesti tärkeät uudistukset, kuten tämä sote- ja maakuntauudistus, valmisteltaisiin parlamentaarisesti. Olennaista olisi suunnitella lainvalmisteluprosessi niin, että eduskunnalla olisi riittävästi aikaa käsitellä uudistus. Nämä vaatimukset eivät toteutuneet edellisellä vaalikaudella eivätkä näytä toteutuvan tälläkään kertaa.

Sote- ja maakuntauudistuksen lausuntokierrokset – ja myös HE 224/2016 vp:n käsittely – osoittavat, että yhteisymmärrykseen eduskuntakäsittelyssä on vaikea päästä. Sitä paitsi aikataulu on niin kireä, että aikaakaan eri käsitysten yhteensovittamiseen eduskuntapuolueiden välillä ei ole riittävästi. Alkaa olla teoreettisestikin mahdotonta, että esimerkiksi ehdotettu maakuntalaki voisi tulla voimaan 1.7.2017. Ei voida lähteä valtiosääntöoikeudellisesti kestävällä tavalla esimerkiksi siitä, että tasavallan presidentti ei käyttäisi hänelle kuuluvaa kolmen kuukauden harkinta-aikaa

lakien vahvistamisessa. Presidentti saattaisi hyvinkin pyytää asiasta korkeimpien oikeuksien lausunnot ennen lakien vahvistamista.

5 Maakuntamallin valtiosääntöoikeudellinen arvio

Perustuslain 121 §:n 4 momentti ja sen tausta

Hallituksen esityksessä ehdotettava maakuntahallinto nojaisi vuoden 2000 perustuslain 121 §:n 4 momentin 1. virkkeeseen, joka kuuluu näin;

”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.”

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että lainsäätäjällä olisi *suhteellisen laaja harkintavalta* itsehallinnon sisällön määrittelyssä. Tälle käsitykselle ei löydy tukea voimassa olevan perustuslain esitöistä eikä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä.

Totta on, että perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös on väljä ja sen perustelut ovat niukat. Niissä todetaan vain, että säännös vastaa aikaisemman hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä (”Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin.”). Lisäksi perusteluissa mainitaan, että momentissa ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia *itsehallinnon periaatteiden* (kurs. tässä) mukaisesti”.

Säännöksen niukkuus johtuu siitä, että vuoden 2000 perustuslakia valmisteltaessa ei alun perin nähty tarvetta hallitusmuodossa olevan ylemmänasteista itsehallintoa koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin. Asiaa valmistelleessa komiteassa kuitenkin lopulta päädyttiin silloista sääntelyä vastaavan säännöksen sisällyttämiseen myös uuteen perustuslakiin (KM 1997:13, s. 122, 133). Kysymys ei noussut enää myöhemmin esiin perustuslain jatkovalmistelussa, valtioneuvostokäsittelyssä eikä eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslakiesityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. II/176) mainittuja itsehallinnon periaatteita on haettava *kuntien itsehallinnosta*. Kunnallinen itsehallinto on vanhaa perua. Vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin ensimmäiset kunnallista itsehallintoa koskevat perustuslain säännökset. Niiden mukaan maan jakaantui kuntiin (50 § 1 mom.) ja kuntien itsehallinnon tuli perustua ”kansalaisten itsehallintoon niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään” (51 § 2 mom.). Kyseiset säännökset antoivat kunnille niin sanottua institutionaalista suojaa. Tämä tarkoitti sitä, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voitu puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto olisi menettänyt merkityksensä. Tämän suuntainen tulkintakäytäntö oli vakiintunut erityisesti 1970-luvulta alkaen perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa esitettiin 1950-luvulta alkaen erilaisia käsityksiä perustuslain suojan laajuudesta. Joltinenkin yksimielisyys vallitsi siinä, että erityisesti seuraavat kysymykset nauttivat perustuslain suojaa:

- kunnan kansanvaltainen rakenne; erityisesti kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä toimielin, valtuusto
- kunnan oikeus verottaa jäseniään
- kunnan yleinen toimiala
- tietty suvereenius valtiosta.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslakisääntelyä ehdotettiin eri yhteyksissä täsmennettäväksi. Vuoden 2000 perustuslain 121 §:ään otettiin aikaisempaa täsmällisemmät perustuslain säännökset kunnallisesta itsehallinnosta. Lisäksi kuntajaosta säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentissa.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Näin perustuslaissa aikaisempaan tapaan vahvistetaan maan jakautuvan kuntiin. Säännöksessä ei puhuta kuntakoosta eikä ylipäätään kunnalle asetettavista kriteereistä. Edelleen lainkohdassa vahvistetaan kunnan hallinnon perustuvan *itsehallinnon periaatteille*. Säännöksessä käytetään ilmaisuja ”kunnan asukkaat”, jolla viitataan kaikkiin kunnassa asuviin kuntalaisiin. Näiden vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan ensinnäkin ”kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla”. Lainkohdassa mainituilla ”yleisillä perusteilla” tarkoitettaisiin perustelujen mukaan kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumismuotoja. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä tarkoittaisi kunnan asukkaiden oikeutta valitsemiinsa hallintoelimiin ja sitä, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnan tehtäviä. Itsehallinnon kulmakivenä on edelleen kunnan yleinen toimiala. Lisäksi säännöksen mukaan kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla, ei sitä alemmanasteisilla säädöksillä. Säädettyä kunnille uusia tehtäviä on myös huolehdittava niiden tosiasiallisista edellytyksistä huolehtia velvollisuuksistaan.

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa on vahvistettu kunnille verotusoikeus, jota on yleisesti pidetty aidon itsehallinnon tunnusmerkkinä. Momentin toisessa virkkeessä on säännelty siitä, että lailla on säädettävä verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksessä puhutaan kunnallisen veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion veroissa. Kunnilla onkin itsehallintoperiaatteen mukaisesti oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti.

Kansanvaltaisuusperiaate

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kunnallisen itsehallinnon keskeiseksi periaatteeksi on asetettu kansanvaltaisuusperiaate. Se ilmenee jo perustuslain 121 §:n 1 momentin sanamuodosta. Sen mukaan ylintä päätösvaltaa käyttää välittömillä vaaleilla valittava toimielin. Lisäksi periaate edellyttää, että yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa siihen tulee edistää. Kunnilla tulee olla myös oikeus päättää hallinnostaan ja taloudestaan laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Kansanvaltaisuusperiaatteen keskeisen sisällön kannalta ehdotettu *maakuntalaki* (laki 1) täyttäisi periaatteen vaatimukset. Lailla luotaisiin edellytykset toteuttaa kansanvaltainen maakuntahallinto. Laki olisi luonteeltaan yleislaki, jossa säänneltäisiin maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Se sisältäisi kattavasti kaikki olennaiset näitä kysymyksiä koskevat säännökset. Laki olisi laaja: se jakautuisi neljään osaan, 16 lukuun ja kaikkiaan 143 pykälään. Laki olisi paljolti samankaltainen kuin vuoden 2015 kuntalaki.

Maakunta olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi alueellaan *itsehallinto* (2 §). Maakuntaa johtaisi välittömillä vaaleilla valittava *maakuntavaltuusto* (4 luku). Ehdotus toteuttaisi demokratiaa paremmin kuin nykyisten kuntayhtymien valtuustot, joiden valintatapa on välillinen. Joskin nykyisellä valintatavalla pystytään turvaamaan kaikkien kuntayhtymässä mukana olevien kuntien edustus. Toisaalta esimerkiksi suurimman maakunnan, Uudenmaan maakunnan vaalissa olisi alueellisen edustavuuden vahvistamiseksi mahdollista jakaa maakunta kahdeksi vaalipiiriksi ja erottaa Helsinki omaksi vaalipiiriksi kuten eduskuntavaaleissa.

Maakuntalakiehdotuksen 5 luvussa on kansanvaltaisuusperiaatteeseen kuuluvat asianmukaiset säännökset maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista, joskin ne on paljolti kopioitu kuntalaista. Lainvalmistelussa olisi pitänyt pohtia enemmän asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja -keinoja maakunnan kehittämiseksi. Ehdotettu maakuntalaki näyttää olevan laadittu selkeästi enemmän ylhäältä (valtion keskushallinnosta) kuin alhaalta päin, maakunnan asukkaista lähtöisin olevan toimintapolitiikan näkökulmasta. Osoitus tästä on maakuntahallinnolta puuttuva yleinen toimiala.

Maakunnan tehtävät ja yleinen toimiala

Maakunnat hoitaisivat pääasiassa vain *laissa säädettyjä tehtäviä*, joista keskeisimmät tehtäväalat ovat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi (maakuntalakiehdotuksen 6 §). Nykyisin nämä tehtävät ovat kuntien ja kuntayhtymien vastuulla. Luonteeltaan ne sopivat kansanvaltaisen maakuntahallinnon tehtäviksi. Tosin monet sosiaalitoimen tehtävistä on sellaisia, että niiden hoitaminen kävisi myös peruskunnissa lähellä kuntalaisia. Myös muissa Pohjoismaissa sosiaalitoimi kuuluu kuntien tehtäviin.

Nykyisten maakuntien liittojen tehtävät soveltuvat hyvin maakunnille, koska asioita käsiteltäessä on harkintavaltaa ja ratkaisut edellyttävät erilaisten näkemysten yhteensovittamista. Maakuntahallinnolle ehdotetaan annettavaksi lisäksi lukuisia rutiininomaisia tehtäviä ja sellaisia asioita, jotka eivät juurikaan edellytä harkintavallan käyttöä. Mielestäni tällaiset asiat sopisivat paremmin valtionhallinnolle kuin kansanvaltaiselle maakuntahallinnolle.

Maakunnalla ei olisi yleistä toimialaa, joka kuuluu itsehallinnon periaatteisiin. Maakunnalla ei siis olisi oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtävää, jota se itse pitäisi maakunnan kehityksen kannalta tärkeänä. Esimerkiksi Lapin maakunta ei voisi ryhtyä edistämään maakunnan matkailuun liittyviä kysymyksiä.

Maakunnan verotusoikeus ja rahoitusperiaate

Edellisellä vaalikaudella perustuslakivaliokunta piti varteenotettavana vaihtoehtona sosiaali- ja terveydenhuollon siirtämistä maakunnille, joilla olisi verotusoikeus. *Oma verotusoikeus* kuuluukin itsehallinnon ytimeen. Itsehallinnon periaatteisiin kuuluu laajemminkin se, että *maakunta voisi päättää omasta taloudestaan*. Maakunnissa verotukseen perustuva rahoitus olisi välttämätön myös yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien rahoittamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Valtion rahoitus näin laajassa muodossa oli esillä 1970-luvulla suunniteltaessa väliportaan hallinnon uudistusta niin sanotun lääninhallintomallin pohjalta. Tuolloin kansanvaltaisen lääninhallinnon menot olisi rahoitettu

valtion budjetista. Merkittävänä erona nyt ehdotettuun maakuntamalliin on se, että lääninhallinto olisi ollut valtionhallintoon kuuluva organisaatio eikä itsehallinnollinen yksikkö. Enää ei ole maakuntamallin kilpailijaa lääninhallintoa, joka on kahdessa vaiheessa ajettu alas.

Olennaista on nähdä se, että *vastuu toiminnasta ja rahoituksesta kietoutuu yhteen*. Rahoituksen saaminen valtiolta ei samalla tavoin kannusta huolelliseen taloudenpitoon kuin oma verotusoikeus. Sitä paitsi valtion rahoitus on epävarmakin. Siitä todistuksena ovat valtion kunnallissektoriin kohdistuneet valtionosuuksien leikkaukset. Myös hallituksen kaavailemat pitkän aikavälin säästövaateet lisäävät epävarmuutta taloudessa.

Maakuntien kannalta olisi tärkeätä se, että valtio rahoitusperiaatteen mukaisesti turvaisi maakuntien todelliset mahdollisuudet rahoittaa niille annettavaksi suunnitellut uudet tehtävät.

Aluejako

Ehdotettu 18 maakunnan malli on monessa suhteessa väärä valinta. Se on täysin ristiriidassa niiden kehityssuuntien kanssa, jotka ovat vallitsevia muissa Pohjoismaissa. Tavoitteena on pyrkiä suurempiin kokonaisuuksiin.

Liian tiheästä aluejaosta seuraa ongelmia ensinnäkin *palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa*. Ehdotettujen pienempien maakuntien on mahdotonta *itse tuottaa* asukkailleen riittävän laadulliset sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslaissa (PL 19 ja 6 §) edellytetyllä tavalla. Maakunnat joutuvat tekemään yhteistyöjärjestelyjä toisten maakuntien kanssa. Toinen mahdollisuus maakunnilla olisi tietenkin palvelujen laajamittainen yksityistäminen.

Aluejakoon kietoutuvat myös perustuslain (17 §) vaatimukset maakunnan asukkaiden *kielellisten oikeuksien turvaamisesta*. Kielellisten oikeuksien turvaaminen voidaan taata parhaiten maakuntien lukumäärää pienentämällä, ei ponnisteluilla henkilökunnan kouluruotsin parantamiseksi.

Ehdotettu maakuntajakolaki (laki 5) on liian jäykkä. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan ”Maakuntaan kuuluu vähintään kaksi kuntaa.” Tällä säännösehdoituksella estetään esimerkiksi se, että Helsinki voisi olla paitsi kunta myös oma maakunta.

Valtio ja itsehallinto

Oikeusvaltiossa valtion ja itsehallinnollisten yhteisöjen suhde on tärkeä. Valtion kuntiin kohdistuva valvonta oli kuntajärjestelmän alkuaikoina tiukkaa. Erityisen voimakasta valtion puuttuminen kuntien hallintoon oli erityishallinnon aloilla, kuten koulutoimessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Monet kuntien tekemät päätökset piti alistaa valtion viranomaisten vahvistettaviksi. Samoin valtion viranomaisten valvonta oli yksityiskohtaista myönnettäessä kunnille eri tarkoituksiin valtionosuuksia, -avustuksia ja lainoja. Aina vuoteen 1969 saakka maassamme oli voimassa laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta (862/1941), joka mahdollisti taloudelliseen ahdinkoon joutuneen kunnan valtion määräysvallan alaiseksi. Tosin lain soveltaminen jäi käytännössä vähämerkitykselliseksi.

Valtionvalvontaa merkitsi myös muutoksenhakujärjestelmä. Erityisesti kunnan yleistä toimialaa koskevat hallintotuomioistuimen ratkaisut ohjasivat kuntien toimintaa. Tärkeä asema valtionvalvonnassa oli lääninhallituksilla, joiden tehtävä lainsäädännössä vähitellen lieventyi

kuntien valvonnasta ”silmillä pitämiseen”. Tämä silmälläpito tarkoitti sitä, että asioita kunnissa hoidettiin ”lakien ja asetusten mukaan”.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtion ohjaus sai uusia muotoja, joista tärkeimmät olivat lakisääteiset suunnittelujärjestelmät. Niillä korjattiin erityisesti terveydenhoitojärjestelmän rakenteellista epätasa-arvoa perushoidon ja erikoissairaanhoidon välillä.

Koko julkisen hallinnon toimintaperiaatteet muuttuivat 1980-luvun taitteessa. Kuntien ohjausta vähennettiin normeja purkamalla, suunnittelujärjestelmiä keventämällä ja lopulta niistä luopumalla, keskusvirastoja (esim. Lääkintöhallitus ja Sosiaalihallitus) lakkauttamalla sekä poistamalla kuntien yksityiskohtainen talousohjaus. Talouslama 1990-luvun alkupuolella merkitsi kuntien valtionosuuksien leikkauksia sekä valtion osittaista vetäytymistä kuntien tehtävien rahoituksesta.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan voimakkaita toimia maakuntien toiminnan ja talouden ohjaamisessa. Sääntely olisi tiukempaa kuin kuntiin kohdistuva ohjaus. Esimerkkejä tällaisista toimista on yhtäältä maakuntalakiehdotuksessa (11–13 §) että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa. Viimeksi mainitun mukaan valtioneuvostolla olisi merkittävästi toimivaltaa puuttua maakuntien yhteistyösopimukseen (18 §). Samoin se voisi päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalveluiden toteuttamisesta (19 §). Edelleen sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä heikon taloustilanteen vuoksi (20 §). Lisäksi valtion viranomaisten ohjauksesta ja valvonnasta säädettäisiin lakiehdotuksen 4 ja 6 luvussa.

Erityisen tuntuva puuttumista maakunnan toimintaan sisältyy säännöksiin, joissa määrätään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta maakunnassa.

6 Ehdotettu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamistapa

Hallituksen tiedote

Pidän virkamiesetiikan kannalta vakavana sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta pyritään antamaan julkisuuteen virheellinen kuva. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön 2.3.2017 päivätyn tiedotteen (30/2017) mukaan: ”Palvelujen tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos, joka voi toteuttaa palvelut omana tuotantona. Sen lisäksi ne *täydentävät* (kurs. tässä) omaa palvelutuotantoa yksityisiltä palvelun tuottajilta hankittavilla palveluilla.” Tällaista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistapaa myös itse kannatan: vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta olisi julkisella sektorilla eli maakunnilla, jotka voisivat tarvittaessa täydentää omaa palvelutuotantoaan yksityisillä ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluilla. Kyseisen kaltaista toimintamallia ei kuitenkaan sisälly esitykseen.

Julkisten palvelujen yksityistäminen

Yksityistämistä koskevat kysymykset nousivat Euroopassa esiin 1990-luvun alkupuolella. Ne olivat ajankohtaisia kaikissa maissa, erityisesti Itä- ja Keski-Euroopan maissa. Myös Suomessa

yksityistämiseen liittyvät kysymykset olivat näkyvästi esillä. Erityisesti käytiin keskustelua valtion yhtiöistä, valtion liikelaitoksista sekä yksityistämisestä kunnallishallinnossa.

Ideologisväritteisessä keskustelussa yksityistämisen kannattajat puhuivat mielellään siitä, että muutos lisäsi joustavuutta ja tehokkuutta sekä vähensi byrokraattisuutta. Vastustajat puolestaan toivat esiin sen, mitä yksityistäminen merkitsi kansalaisten oikeuksien ja tiedonsaannin kannalta, julkisten palvelujen käyttäjien näkökulmasta sekä työntekijöiden kannalta. Nyt yli kolmekymmentä vuotta myöhemmin yksityistämisaallon pyyhkäistyä Euroopan yli voidaan todeta, että eri maista kantautuneet tiedot yksityistämisen seuraamuksista eivät ole olleet voittopuolisesti myönteisiä.

Suomessa yksityissektorin osuus tuotetuista sosiaali- ja terveyspalveluista on kasvanut merkittävästi. Yksityissektorin osuus on neljäsosa kaikista tuotetuista palveluista terveydenhuollossa. Sosiaalihuollossa osuus on kaksi kolmannesta. Yksityisen terveydenhuollon palvelutuotannon kasvu on painottunut yritystoimintaan, erityisesti suuriin yrityksiin (esim. Terveystalo, Diacor, Mehiläinen ja Pihlajalinna). Terveyspalveluissa kolmanteen sektoriin kuuluvilla järjestöillä on merkitystä vain kuntoutuspalveluissa ja muussa laitoshoidossa. Myös sosiaalihuollon palveluista yritykset tuottavat jonkin verran enemmän kuin kolmannen sektorin toimijat.

Kunnat ostavat huomattavan osan järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista sosiaali- ja terveyspalveluista yksityisiltä palvelun tuottajilta. Lisäksi Suomessa on useita kuntia, jotka ovat antaneet pääosan järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista sosiaali- ja terveyspalveluista yksityisten palvelutuottajien hoidettavaksi. Julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ei voida kuitenkaan antaa yksityisen hoidettavaksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Sosiaali- ja terveydenhoitoa uudistettaessa erotetaan selkeästi toisistaan palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Hallituksen lakiehdotusten mukaan kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämä sosiaali- ja terveydenhoito siirrettäisiin perustettavien 18 maakunnan *järjestämisvastuulle*. Kuntien tehtäväksi jäisi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, minkä lisäksi maakuntien pitäisi myös omassa toiminnassaan huolehtia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Ehdotettu järjestelmä poikkeaisi näin merkittävästi muiden Pohjoismaiden järjestelmistä, joissa *sosiaalihuolto* on peruskuntien tehtävä. Meillä sen siirtoa maakuntien vastuulle on perusteltu erityisesti sosiaalipalvelujen ja terveydenhoidon integroimisella.

Maakunnan järjestämisvastuu merkitsee erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden takaamista. Palvelut on suunniteltava ja toteutettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve maakunnassa edellyttää. Maakunnan on järjestettävä lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto maakunnan asukkaille ja tietyin edellytyksin muillekin henkilöille.

Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten muodostettaisiin *viisi yhteistyöaluetta*. Jokaiselle yhteistyöalueelle laadittaisiin yhteistyösopimus (10 ja 16 §). Lisäksi osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista voitaisiin *koota suurempiin kokonaisuuksiin* yhdelle tai useammalle maakunnalle siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Edelleen maakunnan olisi laadittava *sosiaali- ja*

terveydenhuollon palvelustrategia (14 §) ja annettava *maakunnan palvelulupaus* siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaalipalvelut (15 §).

Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustettaisiin *julkisoikeudellinen maakunnan liikelaitos*. Sen vastuulla olisi *merkittävää julkista valtaa* sisältävien palvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottaminen.

Maakunnan liikelaitos tuottaisi vain osan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Nämä palvelut avattaisiin markkinoille, jolloin kilpaileviksi tuottajiksi tulisivat maakunnan omat yhtiöt sekä yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Tarkoituksena on, että kaikilla palvelujen tuottajilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluja. Syynä tähän olisi nykyisen hallituksen esiin nostama asiakkaiden valinnanvapaus. Tämä yhtiöittämisvelvollisuus on koko uudistuksen heikoin kohta. Uudistuksen perusteluissa ei ole yksiselitteisesti kerrottu, mihin *oikeudelliseen* seikkaan yhtiöittäminen perustuu. Eurooppaoikeus ei vaadi yhtiöittämistä. Myös palvelujen kilpailuttaminen on mahdollista ilman yhtiöittämistä.

Mieleen on syytä palauttaa se, että sote-uudistuksessa oli alun perin kysymys nimenomaan *julkisen* sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Sen vuoksi tuntuu oudolta se, että esityksessä vaaditaan kohtelevaan julkisesti ja yksityisesti omistettuja toimijoita samalla tavoin. Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveydenhoidon ytimessä ovat *julkiset palvelut, joita yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut voivat täydentää*.

Yhtiöittämisestä ja siihen liittyvistä henkilöstön siirroista aiheutuu maakunnille runsaasti menoja ja hallinnollista työtä. Samoin yhtiöittämisestä on monenlaisia muita seuraamuksia, kuten esimerkiksi julkisen vallan käytön ongelmat, palveluketjun integraation toteuttamismahdollisuuksien vaikeutuminen, ennakoimattomuus ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Myös *julkisuuteen ja hyvään hallintoon* liittyvät kysymykset jäävät yhtiöissä taka-alalle.

Suhde kansanvaltaisuusperiaatteeseen

Edellä tässä jaksossa on tarkasteltu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä ja tuottamista eri kannoilta. Edessä on kannan ottaminen siihen, onko ehdotettu järjestelmä perustuslain vastainen vai ei. Hallituksen esityksen perustelut, jotka on taitavasti piilotettu yksityiskohtaisten perustelujen jaksoon 4.6 (s. 662–666), eivät vakuuta:

”Perustuslaki ei edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslaki ei säädä yksityiskohtaisesti maakunnan organisaatiosta muutoin kuin edellyttämällä hallinnon perustuvan asukkaiden itsehallintoon mikä tarkoittaa, että maakunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsemalla maakuntavaltuustola on aito valta päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Valtiosääntöoikeudellisesti voidaan arvioida siten, että kunhan maakuntavaltuuston riittävä päätösvalta ja perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen edellytykset turvataan, on järjestäjän ja tuottajan erottelu pitkälti lainsäätäjän harkintaan kuuluva asia.”

Hallituksen esityksen argumentoinnin ongelmallisuus tulisi hyvin esiin, jos puhuttaisiin kunnan tai kuntayhtymän päättävien toimielinten päätösvallassa. Tuskin kukaan olisi sillä kannalta, että valtuustolla ei olisi oikeutta päättää palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Olenkin ehdottomasti sitä mieltä, että

hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta ja siihen liittyvä vaatimus yhtiöittämisestä rajoittavat maakuntavaltuuston päätösvaltaa kansanvaltaisuusperiaatteen vastaisesti.

7 Perustuslain muuttaminen

Edellä esittämäni näkökohdat olen rakentanut siltä pohjalta, että *maakuntiin sovellettaisiin samoja itsehallinnon periaatteita kuin kuntiinkin*. Tämä on luontevaa, koska nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi ja maakunnan liiton tehtävät siirrettäisiin uudelle maakuntahallinnolle.

Mielestäni sote-uudistuksen yhteydessä toteutettava maakuntahallinto olisi sementoitava perustuslakiin. Perustuslain muuttaminen toisi vakautta uudistukseen ja luottamusta suomalaiseen hallintojärjestelmään myös kansainvälisesti.

Perustuslain 121 §:n muutos voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

121 §

Itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin ja maakuntiin, joiden hallinnon tulee perustua niiden asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien ja maakuntien hallinnon yleisistä perusteista ja niille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla ja maakunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Säännösehdotuksessa on tarkistettu pykäläotsikko, lisätty 1–3 momentteihin sana ”maakunta” ja sujuvoitettu kieltä sekä poistettu 4 momentista virke ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään lailla.” Näin 4 momenttiin jää vain saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva sääntely, mikä on lakisystemaattisesti ja muutoinkin tyylikkäämpi ratkaisu kuin nykyinen sääntely.

Espoossa, 5. päivänä huhtikuuta 2017

Matti Niemivuo
Julkisoikeuden emeritusprofessori