

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 7.4.2017

6.4.2017

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannanolaki. Lisäksi esityksessä on ehdotuksia monista muista maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämistä muutoksista muuhun lainsäädäntöön, kuten esimerkiksi ehdotus laiksi maakuntien rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Arvioinnin lähtökohtia ja lausunnon alan rajaus

2. Tarkoituksena on luoda puitteet maakunnalliseen itsehallintoon perustuvalle hallintojärjestelmälle. Ehdotuksessa on kysymys hallintomallista ja järjestämisvastuusta, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen ja potilaan/asiakkaan asema suhteessa palveluihin jää pitkälti vielä avoimeksi. Tästä syystä esityksen perustuslainmukaisuus jää välttämättä perusoikeusjärjestelmän kannalta, esimerkiksi suhteessa perustuslain 6 ja 19 §:n vielä arvioimatta, mikä on keskeinen ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen asianmukaisuuden arviointiin vaikuttava ongelma. Koska kokonaisuus on avoinna, ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta myöskään voida suorittaa viimekätistä arviointia sääntelyehdotuksen hyväksyttävyydestä. Kaiken kaikkiaan kokonaisuuteen liittyy sen toisen puolen puuttumisen vuoksi avoimia seikkoja niin, ettei valtiosääntöinen arviointi ole mahdollinen esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän kannalta. Senkään osalta ei ole kysymys vain terveyteen ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvistä perusoikeuksista. Myös esimerkiksi siihen tulee kiinnittää huomiota, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kulttuuristen ja sivistyksellistenkin oikeuksien toteuttaminen kuten myös kulttuurihyvinvoinnin toteutumisesta ei heikennetä, kun maakunnat ryhtyvät toimimaan alalla, joka on aikaisemmin ollut kuntien tehtävänä ja osa näihin vaikuttavista tehtävistä edelleen jää kunnille.

3. Kun valtiosääntöoikeudellisesti on otettava huomioon myös se vaihtoehto, että palvelujen tuottamiseen liittyvää esitystä ei tule ja siitä huolimatta edettäisiin tämän nyt käsillä olevan ehdotuksen perusteella, tulkintani mukaan ratkaisu, jolla kunnilta otettaisiin pois palvelujen tuottaminen nyt tehdyn ehdotuksen mukaisesti, mutta ei säädettäisi mitään tuottamisesta, muodostuu vähintäänkin perustuslain 19.3 §:n kannalta ongelmalliseksi. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukana kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Näin ollen jos keskeinen osa tällaisesta lainsäädännöstä jäisi puuttumaan, ainakin esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus, olisi perustuslain vastaiseen tilaan johtavana jätettävä säätämättä.

4. Kohdistan lausuntoni siihen, mikä tässä vaiheessa on selkeimmin arvioitavissa. Kysymys on käsitykseni mukaan käsillä olevan ehdotuksen yhden keskeisen, eräänlaisen valtiosääntöoikeudellisen kokonaistarkastelun kokonaiskysymyksenä olevan elementin arvioinnista: Käsittelen perustuslaissa tarkoitettua itsehallintoa ja niitä muutoksia, joita ehdotuksen tarkoittama järjestely ehdotetusta maakuntahallinnosta nykyisiin itsehallinnollisiin järjestelyihin merkitsisi.

5. Muilta osin perehtymiseni perusteella kaikki ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt asiakokonaisuudet (esim. kielelliset oikeudet, saamelaisten oikeudet, julkisen hallintotehtävän hoitaminen, kuntien tehtävien siirto, kunnan verotusoikeus, kuntien omaisuusjärjestelyt, vaikutukset Ahvenanmaahan) ovat valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja ja niistä kukin tulisi esimerkiksi erilliskuulemisten perusteella arvioida myös valtiosääntöoikeudellisesti. Asian laajakantoisuus ja laajuus huomioon ottaen on käsitykseni mukaan hankalasti ajateltavissa, että asian edellyttämä parlamentaarinen käsittely voisi ylipäättään toteutua niin, että 3. lakiehdotuksessa ehdotettu kireä voimaantuloaikataulu voisi toteutua. Asian tähänastiseen selvitettyyn tilaan nähden se ei vaikuta valtiosääntöoikeudellisestikaan perustellulta. Osittain mainitsemieni kokonaisuuksien lähempi arviointi edellyttää lakia/esitystä siitä, miten palvelut on määrä toteuttaa ja minkälaisiin järjestelyihin ne johtavat (esim. julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta). Jo sanotun lisäksi tältä osin varsinkin perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymisen arviointi on mahdollista, kun asiasta säädetään riittävän täsmällisesti, jos siirtämisen edellytykset muutoin täyttyvät. Selvää on, että tällä alalla on myös sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida perustuslain 124 §:n mukaan siirtää viranomaisen ulkopuolelle.

Alueellinen itsehallinto perustuslaissa

6. Kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Sen 1 mom. mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121.2 ja 121.3 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

7. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta on oma säännöksensä perustuslain 120 §:ssä.

8. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 175) kunnallista itsehallintoa on tyypitelty mm. seuraavasti:

Samalla perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Tätä puoltaa myös Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (SopS 65 ja 66/1991). Asiallisesti ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 29/1992 vp, 9 ja 171/1994 vp, 31 ja 421/1996 vp).

9. Kunnallista itsehallintoa koskevasta sääntelystä ilmenee muutamia perustuslainsäätäjän tähän yhteyteen liittämiä elementtejä: 1) kysymys on asukkaiden itsehallinnosta; 2) hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla; 3) tehtävistä säädetään lailla (eikä sitä alemmanasteisilla säädöksillä tai määräyksillä); ja 4) kunnalla on verotusoikeus. Tällaisia elementtejä siis sisältyy kunnalliseen itsehallintoon. samankaltaisia piirteitä itsehallintoon liittyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan perusteella. Suomi on siihen sitoutunut. Ahvenanmaan erityisasemasta johtuva itsehallinto on osaltaan erilaista mutta samankaltaisia piirteitä jakavaa.

10. Perustuslain 121.4 §:n tarkoittama itsehallinto on perustuslaissa jätetty varsin avoimeksi. Hallituksen esityksen perusteella on momentissa on tarkoitettu avata mahdollisuus ”järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakunta *itsehallinnon periaatteiden mukaisesti* (kurs. JaS).” Tämän mukaisesti itsehallinnolla on ajateltu olevan tietyt periaatteet, joiden täyttymiseen nähden on ajateltavissa se, että jotakin alueellista järjestelyä ylipäätään luonnehditaan itsehallinnolliseksi perustuslain 121.4 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

Itsehallinnon toteutuminen maakunnassa

11. Ehdotuksen mukaan perustettaisiin 18 maakuntaa, joiden on tarkoitus olla perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuja kuntia suurempia itsehallinnollisia hallintoalueita, jotka vastaisivat, paitsi muusta, myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tämä tapahtuisi pääasiassa valtion rahoituksen turvin. Maakuntarakenne ehdotetaan perustettavaksi pääpiirteissään nykyiseen maakuntajakoon. Lisäksi on maakuntarajat ylittäviä yhteistyöalueita.

12. Maakuntahallintoa perustellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamiseen yhdenvertaisuustavoitteella.

13. Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt mahdollisena vaihtoehtona tehtävien siirtämistä kunnilta perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Niissä kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta, ja niillä olisi verotusoikeus. Valittavaa hallintojärjestelmää ja sen toteuttamistapaa on kuitenkin

arvioitava kokonaisuutena siltä kannalta, täyttääkö se perustuslaissa asetetut vaatimukset (PeVL 67/2014 vp).

14. Perustuslain 121.4 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Käytännön mukaan tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Kyseistä säännöstä on yhdessä kunnallista itsehallintoa koskevan 121.1 §:n kanssa tarkasteltava kokonaisuutena. Kunnallinen itsehallinto merkitsee puolestaan kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa myös kuntalaisen oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 67/2014 vp). Nyt maakuntalakiehdotuksen mukaan maakunnalla olisi maakuntavaltuusto, joka vastaisi maakunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttäisi maakunnan päätösvaltaa ja joka valitaan joka neljäs vuosi toimitettavissa maakuntavaaleissa. Lisäksi maakunnassa olisi asetettava erilaisia ikään, toimintakykyyn ja kieleen perustuvia toimielimiä.

15. Maakunnan talous perustuisi kuitenkin merkittävin osin valtion rahoitukseen. Sillä ei säännösten perusteella myöskään olisi mitään yleistä toimialaa samaan tapaan kuin kunnilla on keskeisesti itsehallintoonsa liittyen. Huomattavin osin näyttää myös kaavailtava, että maakunnan mahdollisuuteen päättää hallinnosta ja erinaisten palveluiden tuottamisesta sisältyy paljon rajoitteita. Asiat on niissä järjestettävä läpeensä säännellyin tavoin. Maakuntien on myös hankittava tietyt palvelut lain nojalla valtakunnallisilta palvelukeskuksilta. Samoin valtion viranomaisilla on säädösten perusteella laajat valtuudet ohjata maakunnan toimintaa ja taloutta. Sääntelyehdotukset valtion ja maakunnan suhteesta rajoittavat maakunnan itsehallinnon toteutumista. Itsehallintoon esimerkiksi Euroopan itsehallinnon peruskirjan kannalta liittyy jonkinlainen verotusoikeus. (Sinänsä ehdotuksessa tosin ehdotetaan, että tältä osin Suomi ilmoittaa, että itsehallinnon peruskirja ei tietyin osin koske kuin kuntia. Eli tavallaan lähdetään siitä, että maakuntien itsehallinto on eurooppalaiseen paikallishallinnon standardiin nähden jotakin erityyppistä – ja siis selvästi rajumpaa.)

16. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle on perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia perusteita, jotka sinänsä puoltavat sitä, että sosiaali- ja terveyspalveluja siirretään yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden vastuulle. On kuitenkin huomattava, että kuntia on hyvin monenlaisia. Kaikilla kunnilla ei ole tässä suhteessa vastaavia ongelmia. Valiokunta sinänsä on pitänyt mahdollisena, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirretään kunnilta perustuslain 121.4 §:n tarkoittamille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Tällöin on todettu, että niillä tulisi olla kansanvaltaisuutta toteuttavat välittömät vaalit ja siihen perustuva vaikutusmahdollisuus ja verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp).

Arviointia

17. Maakuntahallinto ja tavoiteltu tuottamisvastuu ja sen eriyttäminen merkitsee perustuslain tarkoittamiin itsehallinnollisiin ratkaisuihin nähden täysin erilaista hallinnollista ratkaisua. Oma lukunsa on, voidaanko tässä yhteydessä puhua itsehallinnosta. Palaan tähän myöhemmin.

18. Luotavan hallinnollisen tason kannalta ei havaintojeni mukaan ole olemassa aikaisempaa tässä suoraan sovellettavaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, koska ei ole aikaisempaa vastaavaa tilannetta vertailun pohjaksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella voi kuitenkin tulkita, että lainsäätäjällä sinänsä on nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkasteltavia ja perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä perusteluja, jotka voivat merkitä lainsäätäjälle varsin huomattavaa harkintavaltaa sosiaali- ja terveystalouden uudelleenorganisoinnista. Tämän uudelleenorganisoinnin arvioinnit on siis tehtävä materiaalistien perusoikeuksien kannalta ja suhteessa koko perusoikeusjärjestelmään.

19. Lainsäätäjällä voi siis olla perusoikeusjärjestelmästä nousevia perusteluja uudistukselle. Samaan aikaan jo nyt ehdotuksessa tulee esiin, että myös ehdotetussa järjestelmässä muodostettavat maakunnat ovat voimavaroiltaan suhteessa tehtäväänsä erilaisia ja osa selkeästi vahvempia.

20. Koska järjestelyjen valtiosääntöoikeudellista asianmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan esittämien standardien mukaan arvioitava nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan perusoikeuksien kannalta, palataan siihen jo alussa esittämäni rajaukseen, jonka mukaan tämä ei ole tässä vaiheessa arvioitavissa, koska palvelurakenne ja sen keskinäiset suhteet ja yksilön asema suhteessa niihin ovat avoinna. Arvioita voidaan kuitenkin jo tässä vaiheessa tehdä muiden perustuslain säännösten valossa (PeVL 20/2013 vp). Perustuslain 121 §:n kannalta tapa organisoida hallinto ja järjestäminen ei saa muodostua kansanvaltaisuutta toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen vastaiseksi tai rahoitusperiaatteen vastaiseksi (PeVL 67/2014 vp, PeVL 20/2013 vp, ja myös PeVL 37/2006). Arvioinnin kohteena on siten maakunnan toimivalta, tehtävät ja hallinto yleisesti sekä niiden ohella esimerkiksi rahoitus ja toimivallan ja tehtävien jakautuminen maakunnassa eri toimijoiden välillä.

21. Ehdotuksessa maakuntalaiksi on epäilemättä pyritty kansanvaltaisuuteen. Vaaleista säätäminen on olennainen osa tätä. Perustuslain 2 ja 121 §:n kannalta, samoin kuin esimerkiksi perustuslain 14 §:n kannalta pitää olla selkeänä sääntönä se, että maakunnassa ylin päätöksentekovoima ja järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa on maakuntavaltuustolla. Lailla on turvattava asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Hallintoa ja taloutta koskevat sääntelyt vaikuttavat kuntalain vastaavilta.

22. Olen kuitenkin epäileväinen sen suhteen, missä määrin kyseessä on itsehallinto vaaleista huolimatta. Poliittisen osallistumisen mahdollisuudesta huolimatta perustuslain kannalta nimittäin herää kysymys siitä, minkä sisältöinen itsehallinto tässä olisi kysymyksessä. Kysymys on siis siitä, millaiseen tehtävään vaaleilla valittavat henkilöt valitaan ja mikä on viime kädessä vaaleilla valitun toimielimen mahdollisuus tehdä valintoja. Yllä esittämäni perusteella poliittinen liikkumavara maakunnan tasolla on vaikuttaa kapealta. Ehdotuksen perusteella kysymys näyttää olevan erityisesti hallinnosta. Kansanvaltaisuutta turvaavat vaalit kyllä järjestetään suhteessa uuteen hallinnon (hallinnan) tasoon, mutta maakuntahallinnolla ei juurikaan ole muita itsehallinnollisia elementtejä. Ainakin on esimerkiksi todettavissa, että maakunnan itsehallinto on olennaisesti paitsi erilaista myös selvästi kapeampaa kuin kuntien itsehallinto, mikä sekään ei ole mitenkään maksimaalista kunnan asukkaiden itsehallintoa. Kuten yllä olen tuonut

esiin, maakunnalta puuttuu itsehallintoon tyypillisesti liittyvä verotusoikeus. Rahoitus perustuu valtiolta ohjattavaa rahoitukseen ja asiakasmaksuihin.

23. Itsehallinnosta puuttuu myös yleistoimivalta, maakunnan jonkinlainen yleinen toimiala. Päinvastoin, maakunnan tehtävät ovat suoraan lainsäädännöstä johtuvia ja niitä maakunnassa suoritetaan valtion ohjauksessa ja valvonnassa. Valtio voisi ehdotuksen mukaan myös asetuksella järjestellä maakuntien suhteita ja ottaa ja antaa niiden kesken, tehtäviä jakamalla. Laki myös edellyttää, että tuotantovastuu ja järjestämisvastuu eriytetään. Kaikki tämä olennaisesti vaikuttaa siihen, mitä maakunta voi päättää ”itsehallinnon puitteissa”.

24. Valtiosääntöoikeudellisesti on tosin huomattava, että merkittävin osin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat tehtävät ovat jo nyt valtiollisen ohjauksen piirissä. Nykytilanteessa kunnallista itsehallintoa on voitu rajoittaa, jotta on voitu varmistua perusoikeuksien toteutumisesta. Avoin kysymys on, onko uudenaikaisessa ympäristössä, jos kerran maakunnat ovat paremmin kykeneviä huolehtimaan näistäkin tehtävistä, perusteluja tarvetta perusoikeusjärjestelmän kannalta vastaavaan rajoittamiseen. Osittain nykyiset mahdollisesti kansalaisten yhdenvertaisuuteenkin vaikuttavat piirteet sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ovat myös seuraus itsehallinnosta: siitä, että toisissa kunnissa ne tehtävät kyetään monista syistä johtuen hoitamaan paremmin kuin toisissa. Alaan liittyy myös selvästi kehittämisvastuita, joissa valtiollinen ohjaus on perusteltua.

25. Jotta aidosti voitaisiin puhua itsehallinnosta, tulkintani mukaan siihen pitäisi liittyä jotakin muutakin kuin hallintoelimen jäsenten valitseminen vaaleilla suorittamaan hallintoa. Jos tavoitellaan itsehallintoa, olisi käsitykseni mukaan suoritettava läpinäkyvää arviointia siltä kannalta, onko ehdotettu maakunnan sääntely asianmukaisessa suhteessa lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Nyt ehdotetussa muodossa maakuntien itsehallinto on lailla tehty rajoittavaksi. Lisäksi siihen voitaisiin ehdotuksen mukaan puuttua myös lakia alemmanasteisilla säädöksillä.

Kysymys perustuslain tarkistamisesta

26. Perustuslain 121 § ilmentää ajatusta kunnallisesta itsehallinnosta keskeisimpänä alueellisena itsehallinnollisena järjestelynä. Nyt lainsäädännössä kehitetään sen oheen potentiaalisesti merkittävää – joskin vielä, edellä esittämälläni tavoilla varsinaisilta itsehallinnollisilta elementeiltään varsin tyhjäksi jäävää – itsehallintomuotoa. Ehdotuksessa on ajateltu tämä perustuslain 121.4 §:n tarkoittamaksi järjestelyksi, mikä sinänsä voi olla mahdollista etenkin, jos maakuntien toimintaa rajoittavaa lainsäädäntöä kevennettäisiin.

27. Ehdotus muuttaa mielestäni myös kunnallista itsehallintoa, joka perustuslain säännöksen perusteella näyttää olevan keskeisin ja elementtiensä osalta tarkimmin säännelty kokonaisuus. Perustuslain kannalta olisi ollut voinut itsehallinnon kannalta voinut olla perusteltua toteuttaa uudistusta kuntauudistuksen kautta. Nykyinen ehdotus toteutuessaan edellyttää myös sen harkitsemista, missä määrin perustuslain pitäisi selkeämmin osoittaa maakuntahallinnon perustuslailliset puitteet. Se puolestaan olisi tehtävä perustuslakia tarkistamalla.