

12.4.2017

Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

Rautalammin kunnan lausunto hallintovaliokunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallintovaliokunta perustellusti pyytää muutamalta kunnilta ja kaupungeilta asiantuntijalausuntoja radikaalista kunta- ja paikallishallintoa sekä kuntalaisia koskevasta lainsäädäntöluonnoskokonaisuudesta. Rautalampi on pieni ja elinvoimainen yritys- ja kulttuurikunta Kuopion ja Jyväskylän puolivälissä. Sijaitsemme kolmen maakunnan Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Keski-Suomen rajalla.

Rautalammin kunta kiittää hallintovaliokuntaa siitä, että lausuntopyyntöjä on pyydetty myös pienistä maaseutukunnista, kuten Taipalsaarelta ja Rautalammita. Maakunta- ja sote-uudistus koskettaa erityisesti pieniä maaseutukuntia ja kaupunkeja, joilla on huoli siitä, miten kuntalaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulevat järjestetyiksi ja tuotetuiksi lähipalveluina omassa kunnassa 1.1.2019 alkaen, kun maakunta on tuleva sote-palvelujen järjestäjä. Sote-palveluiden tuottajat ovat yrityksiä tai kolmatta sektoria edustavia yhteisöjä. Kaupungeissa sote- ja hoivatoimialat ovat yleensä varsin laajat. Valtion lähipalveluiden paranemiseen uudessa maakunnassa on vaikea uskoa, koska kymmenissä maaseutukunnissa ei enää ole ollenkaan valtionhallinnon palveluja. Digitalisaatio on mahdollisuus, mutta tällä hetkellä heikosti valtionhallinnon palvelujen hajauttamiseen käytetty mahdollisuus. Läheisyysperiaate ei toteudu.

Pääministeri ilmoitti 9.4.2017 vaalivalvoisissa, että maakunta- ja sote-asioihin liittyvät pykälät ovat jo olleet valmiit ennen kunnallisvaaleja muutamien tarkennuksin. On perusteltua kysyä, onko asiantuntijalausuntojen pyytäminen kunnilta tarpeen enää tässä vaiheessa, koska esim. valinnanvapautta koskeviin lakiluonnoksiin on julkisuudesta saadun tiedon mukaan tehty muutoksia vielä sen jälkeen, kun lakiluonnos lähetettiin kuntiin lausunnoille. Lakiluonnospaketti 1002 sivuineen on haasteellinen luku-kokemus.

1. Taustaa

Hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ja niiden voimaantolaki.

Lisäksi esityksessä on maakuntien rahoitusta, maakuntajakoa, kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, verotusta, henkilöstön asemaa, vaaleja koskevia lakeja sekä eräiden yleishallintolakien muutoslakeja. Esityksessä on myös ehdotus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Ehdotuksen mukaisilla laeilla perustetaan Manner-Suomeen 18 maakuntaa. Ehdotettu maakuntajako perustuu pääosin voimassa olevaan maakuntajakoon. Maakunnat ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Maakunnille valitaan suorilla vaaleilla maakuntavaltuustot. Maakunnat ovat monitoimialaisia viranomaisia ja niiden tehtäväaloista säädetään maakuntalaissa. Samalla uudistetaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset siten, että järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Uudistuksella kootaan nykyisin lähes 200 eri kunnalliselle organisaatiolle kuuluvien palvelujen kattava järjestämisvastuu mainituille 18 maakunnalle.

Maakuntien alueellista yhteistyötä varten on lisäksi viisi yhteistyöaluetta. Maakuntien on omassa toiminnassaan erotettava hallinnollisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen.

Palvelujen tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos, joka voi toteuttaa palvelut omana tuotantona. Sen lisäksi ne täydentävät omaa palvelutuotantoa yksityisiltä palvelujen tuottajilta hankittavilla palveluilla palvelustrategiassa määriteltujen periaatteiden mukaisesti. Maakuntavaalien toteuttamiseen liittyen vaalilainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset. Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan vaiheittain siten, että maakunnat voidaan perustaa 1.7.2017 lukien. Tämän jälkeen jokaiseen maakuntaan asetetaan väliaikainen valmistelutoimielin huolehtimaan maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta. Maakunnat aloittavat varsinaisen toimintansa vaiheittain 1.3.2018 lukien maakuntavaltuustojen toimikauden alettua. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden maakunnille säädettävien tehtävien järjestämisvastuu siirtyy kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtion viranomaisilta maakunnille 1.1.2019 lukien. (Valtioneuvoston viestintäosasto 2.3.2017, STM, Pekka Järvinen).

2. Suomalainen kunnallinen itsehallinto on kriisissä

Kunnallinen itsehallinto on kriisissä. Kunnallista itsehallintoa ei haluta maakunta- ja soteuudistuksessa vahvistaa. Kuntien tehtävistä valtaosa halutaan siirtää maakuntahallinnolle, oli sitten kysymyksessä pieni tai suuri kunta tai kaupunki. Kun kunnanvaltuustoihin ja eduskuntaan molemmille tasoille valitaan edustajat vaaleilla, lähtee maakuntia koskeva lakiluonnososuus siitä, että edustajat maakuntavaltuustoihin valitaan myös demokraattisilla vaaleilla. Maakuntavaaleissa pohjoismaiden parlamentaarinen kansanvalta ja edustuksellisuus eivät enää vaalijärjestelmästä johtuen toteudu, koska monet suomalaiset pienet kunnat ja kaupungit eivät todennäköisesti saa ainoatakaan edustajaa maakuntavaltuustoihin.

Suunniteltu maakunta- ja sote-uudistus leikkaa radikaalisti kuntien tehtäviä, itsehallinnollista päätöksentekoa ja autonomista asemaa, kun maakunnalle siirtyvät mm. sote-asiat ja alueiden kehittämiseen ja kasvupalveluihin liittyvät asiat. Lainsäädännössä esitetty voimakas keskusohjattu valtio- ja ministeriöohjaus luovat epävarmuustekijöitä maakuntien sote-palveluihin. Valtio-ohjauksella vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla on lakiluonnoksen mukaan ainoastaan näennäistä ja keinotekoisia päätösvaltaa oman maakuntansa mm. terveys- ja sosiaalitoimen asioihin ja rahankäyttöön. Paikallis- ja maakuntatasolla seuraa demokratiavaje. Maakunnalle ei anneta esim. verotusoikeutta varojen keräämiseksi. Maakuntatasolla kuntien edunvalvonta joudutaan järjestämään uudelleen. Paikallishallinnossa ts. kunnallishallinnossa heikkenevät kuntalaisten demokraattiset osallistumismahdollisuudet paikallisesti vaikuttaa kuntalaisen arkielämän perustason palveluiden saamiseen kotikunnasta lähipalveluina ja niiden sääntelemiseen.

3. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja ja rahoitusperiaate

Euroopan neuvoston paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaan "Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (ts. kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti." Peruskirjan sisällön tarkoitus on estää kuntien muuttuminen valtion tahdon mekaanisiksi toteuttajiksi. Peruskirjan 9.2. artiklan mukaan paikallisviranomaisten (kunnat ja kaupungit) voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Ovatko kunnat ja kaupungit maakunta- ja sote-uudistuksen voimaan tullessa rahoituksellisesti sellaisessa taloudellisessa tilassa, että voimavarat riittävät kuntien jäljelle jääville tehtäville ja velvoitteille esim. sivistystoimessa ja koulutuksessa sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä? Valmistelussa vähälle huomille on jäänyt se, että kuntien tulot romahtavat, koska maakunta- ja sote-uudistuksessa valtionosuuksia ja verotuloja ei enää makseta kunnille. Kuntien sote- palveluiden rahoituksellinen osuus on kuntien budjeteista on noin 50-60 %. Perustuslain näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä, jotka koskettavat kuntia julkisina itsehallinnollisina ja autonomisina päätösvaltaa käyttävinä organeina ovat:

- a) itsehallintoon liittyvä itsenäinen ja sisäinen oikeus päättää yleiseen toimialan puitteissa resursseista ja toiminnasta ja

b) rahoitusvastuuseen liittyvänä tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään sen jälkeen, kun suunniteltu sote- ja maakuntauudistus on 1.1.2019 astunut voimaan.

Rahoitusperiaate on tunnistettu perusoikeusuudistuksessa (HE 309/1993 s. 26). Kunnille mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Perustuslakia koskevien tulkintojen mukaan tehtäviä säädettäessä valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla ovat tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Vaikka toisaalta kuntien tehtävien voidaan katsoa vähenevän maakunta- ja sote-uudistuksessa 1.1.2019 alkaen, ei ole perusteltua olettaa, että rahoitusperiaate ei sanotussa tilanteessa kiinnittyisi perustuslain 121 §:ään eli valtiosääntöön muuttuneiden ja uudistuneiden olosuhteiden jälkeenkin, eikä rahoitusperiaatetta enää olisi Suomessa pidettävä valtiosääntöoikeudellisena valtiota ohjaava ja velvoittava periaatteena.

4. Euroopan Unionin jäsenmaissa sovellettava subsidiariteettiperiaate

Suomen valtio on ratifioinut Euroopan Unionin jäsenmaissa subsidiariteettiperiaatteen kutsutun säännöksen. Periaate yhdistyy katolisen kirkon yhteiskunnallista opetusta koskevaksi elementiksi eli subsidiariteetiksi ts. lähivastuuperiaatteen. Roomalaiskatolisen kirkon opetuksen mukaan valtiolla on oma roolinsa yhteiskunnan elämässä.

Roomalaiskatolisen kirkon näkemyksen mukaan valtion ja yhteiskunnan välillä on tehtävä ero. Valtio on organisaatio, joka kykenee oikeusjärjestykseen ja pakkovaltaan nojaten ylläpitämään säätämäänsä yhteiskunnallista järjestystä. Näin valtio voi määritellä yleisellä tasolla yhteiskunnalliset suhteet. Yhteiskunta puolestaan on yksityisten henkilöiden ja erilaisten yhteisöjen muodostama kokonaisuus. Se koostuu paitsi ihmisyksilöistä, perheistä, yhdistyksistä, yrityksistä ja monista muista yhteisöllisen elämän muodoista. Valtion ja muun yhteiskunnan välinen suhde on jännitteinen ja kilpaileva. Katolisen kirkon mukaan juuri tähän jännitteeseen lähivastuuperiaate tarttuu.

Mihin asetelmassa sijoittuu suomalainen kunnallishallinto ts. meidän paikallishallinto? Kuntatutkijat arvoivat valtion, maakunnan ja kuntien välille syntyvän entistä vahvemman kilpailun vallasta ja valvankäytöstä. Tähän saakka tämä jännite on usein vallinnut valtion ja kuntien välillä. Nyt valtaa on valtion ja kuntien lisäksi jakamassa maakunta. Aimo Rynnänen (2015) ”Subsidiariteettiperiaate - Uuden kunnan aseman perusta” -teoksessaan katsoo, että Suomen kunnallishallinto on tienhaarassa. Rynnäsen mukaan kuluva valtuustokausi on osoittanut sen, että kunnallishallinto on sekaannuksen tilassa. Konkreettiset tulokset, joilla olisi vahvistettu kuntien toimintaedellytyksiä ja saatu aikaan toimivia palveluratkaisuja sekä vahvistettu kuntien itsehallintoa ovat jätetty toteuttamatta. Samalla on jatkettu valtion keskushallintokeskeisellä uudistuspolitiikalla. Subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate on maakunta- ja sote-uudistuksessa jätetty taka-alalle. Valtiojohtoisessa uudistuksessa olisi voitu ottaa täysimääräisesti käyttöön perustuslaillinen ja Euroopan neuvoston peruskirjan määrittämä itsehallinto. Näin ei ole maakunta- ja sote-uudistuksia koskevissa lainsäädäntöluonnoksissa toimittu, kun maakunnille ei ole annettu vapauksia suunnitella ja järjestää vapaasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, niin että olisi otettu huomioon alueiden erilaisuus, sairastavuus, ikäjakaumat sekä historiallinen ja mosaiikkimainen kuntarakenne.

5. Suomen perustuslaki osoittaa hallinnon perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon

Suomen perustuslain (731/1999) voimaantullessa 1.3.2000 asukkaiden itsehallintoa osoittavassa 121 §:ssä todettiin, että ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Huolimatta säännöksen väljästä sananmuodosta perustuslaista ei voida johtaa tiukkoja reunaehdoja esim. kunnan väestöpohjalle tai pinta-alalle tai kuntarakenteelle tai perustason sosiaali- ja terveyskeskuksille. Tällä on merkitystä mm. siihen, miten ja millaisella palveluverkolla suoran valinnan piiriin kuuluvien perustason palveluiden ja suun terveydenhoidon palvelujen järjestäminen toteutetaan harvaan asutuissa ja ikääntyvissä maakunnissa ja kunnissa? Ovatko jokaisessa kunnassa omat sosiaali- ja terveyskeskukset tai -asemat?

Miten maakunta- ja sote-uudistuksessa toteutuu perustuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ehto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa yksilöä

itseään koskevaan päätöksentekoon? Lakiluonnokset johtavat siihen, että maakunnasta tulee valtion viranomaistehtäviä hoitava maakunnallinen toimielin. Tästä seuraa se, että maakuntien itsenäinen asema suhteessa valtioon jää auttamatta alisteiseksi. Todellinen maakunnallinen itsehallinto jää saamatta. On mielenkiintoista se, että esim. maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvää valinnanvapauslain säädäntöä on yritetty muokata sisällöltään sellaiseksi, että lakiluonnokset voitaisiin eduskunnassa säätää normaaleina lakeina, eikä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

6. Demokratiavaje maakunta- ja sote-valmistelussa vuodesta 2015 lähtien Pohjois-Savossa

Jos julkisen vallan maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistusten valmistelu ja päätöksenteko poliittisista sopimuksista johtuen etäännyivät entistä kauemmaksi yksilöstä ja yhteiskunnan paikallisyksiköistä kunnasta, kunnallishallinnosta ja kuntalaisista, on vaarana, että suoran valinnan palvelut ja suun terveydenhoidon palvelut keskittyvät. Sote-palveluverkko saattaa peittää ainoastaan kaupungit, mutta varsin valikoivasti suomalaisen maaseudun. Riski on erityisen suuri maaseudulla. Valitettavasti Pohjois-Savossa POSOTE- ja MAAKUNTA-uudistusvalmisteluissa ovat pienimmät kunnat jätetty poliittisen ja ammatillisen ohjausryhmän ulkopuolelle. Valitettavasti Rautalampi ja sen luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät ole kelvanneet omassa maakunnassa keskeisten ohjausryhmien jäseniksi.

Koska kuitenkin kuntien itsehallinto meillä on suojattu perustuslakivoimaisesti ja perustuslakivaliokunta toistuvasti katsonut, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää itse kuntansa hallinnosta, taloudesta ja oikeudesta valita itse hallintoelimensä. Edellisestä seuraa se, että kuntia ja kuntalaisia koskeviin toiminta- ja rakenneuudistuksiin tähtääviin ohjausryhmiin olisi kaikille maakunnan kunnille tullut sallia oikeus vapaasti valita edustajansa. Kunnilla on vielä voimassa olevan lainsäädännön mukaan järjestämisvastuu mm. sosiaalitoimen asioista.

Lisäksi on kysyttävä, onko Pohjois-Savossa valmisteluun osallistunut jäävejä viranhaltijoita ja onko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen osallistunut sellaisia edustajia esim. lääkäreitä, jotka ovat samalla toimivat virkasuhteessa kuntiin tai kuntayhtymiin tai toimivat yksityisinä ammatinharjoittajina jonkun yrityksen lukuun? Miten maakunta- ja sote-valmistelussa sama henkilö on voinut edustaa useita eri tahoja, mutta häntä ei ole kuitenkaan yksittäisen kunnan puolesta valittu edustamaan ohjausryhmään po. kuntaa, jonka edunvalvonta olisi hänelle annettu päätöksellä tai valtakirjalla. On kokonaan toinen asia ottaa erilaisten organisaatioiden henkilöstö tai yksittäinen henkilö mukaan maakunta- ja sote-valmisteluun. Sitä ei pidä yhdistää edellä esitettyyn kunnan mahdollisesti antamaan kohdennettuun valtuutukseen.

7. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 13 artiklan mukaan peruskirjassa olevat paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopimuspuolen alueella olevien paikallisviranomaisten ryhmiä. Kukin sopimuspuoli voi kuitenkin tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjassa määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata peruskirjan soveltamisen tai jotka se aikoo sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle. Peruskirjan 12 artiklan nojalla itsehallinnon periaate tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä ja perustuslaissa. Suomessa paikallisviranomaisella käsitetään olevan oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuulla paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Merkittävä peruskirjan 12 artiklan kirjaus on myös se, että julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia lähinnä olevan viranomaisen eli kunnan, mutta ei maakunnan. Jos tehtäviä annetaan muulle viranomaiselle, on otettava huomioon tehtävän laajuus, luonne ja tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset. Paikallisviranomaisen tehtävän tulee olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoraan liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa tai esim. rajojen muuttamisessa. Paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.

Paikallisviranomaisia voidaan valvoa ainoastaan rajoitetusti niissä tapauksissa, joista perustuslaissa

on säädetty. Paikallisviranomaisen hallinnollisella valvonnalla voidaan pyrkiä varmistumaan vain lailisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Mutta tämä ei tarkoita sitä, että em. perusteella osa kunnista ts. paikallisviranomaisista voidaan jättää subsidiariteettiperiaatteen perusteella maakunnallisen maakunta- ja sote-valmistelun ulkopuolelle. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen ei saa heikentää tai rajoittaa kuntien itsehallintoa ja vapaata toimialaa koskevia toimia, ellei laissa tästä ole nimenomaan säädetty.

Lisäksi paikallishallinnon peruskirjan kirjaus antaa mahdollisuuden paikallisviranomaisille oikeuden harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä. Maakunta-, sote- ja valinnanvapauslainsäädäntöön liittyviin lakiluonnoksiin liittyvät rajoitukset kunnille muodostaa esim. sote-yhtiöitä keskenään asettaa kunnan eriarvoiseen asemaan suhteessa esim. maakuntaan, vaikka maakunnalla ei lakiluonnosten mukaan ole annettu yleistä toimialaa. Kuntalain mukaan yleinen toimiala on jätetty edelleen kunnille. Kunnat voivat esim. ennalta ehkäisevän hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen nimissä tehdä sopimuksia yksityisten sote- ja hoiva-alan toimijoiden ja yritysten kanssa niistä palveluista, joita maakunnat eivät palveluverkkoratkaisussaan järjestä tai tuota kuntalaisille kunnan tai kaupungin alueella. Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu Suomen perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

8. Kunnalle kiinteistöjen omistaminen on omaisuuden suoja kysymys

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuudensuojasta. Kuntiin mainittua pykälää ei sovelleta. Sitä vastoin perustuslain 121 §:ssä suojattu kuntien itsehallinto suojaa myös kuntien oikeutta omaisuuteen erityisesti silloin, kun kunta on käyttänyt verotuksella kerättyjä veronmaksajien rahoja kiinteistöjen ja omaisuuden hankkimiseen ja kartuttamiseen. Rautalammin kunta katsoo, että kuntien tulee saada täysimääräinen korvaus maakunnalle tai valtiolle luovuttamistaan sote-kiinteistöistä. Kiinteistöjen vuokraaminen kunnalta maakunnalle tai valtiolle 3+1 vuodeksi on kestävä menetelmä perustuslain näkökulmasta. Kunnan tulee saada täysi korvaus niistä omistamistaan kiinteistöistä, jotka maakunta- ja sote-uudistuksessa jäävät kunnassa käyttämättä tai tyhjäksi.

9. Perustuslain mukaisia viranomaistehtäviä ei voida siirtää maakunnan omistamille tai muille yrityksille

Perustuslain 124 §:n nojalla valinnanvapauslain valtiosääntöoikeudellisesta riskeistä liittyy siihen, voidaanko perustuslain pykälään 124 §:ään kytkeytyvää julkista hallintotehtävää antaa muille (yksityisille yrityksille) kuin viranomaiselle vain siinä tapauksessa, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi? Jos valinnanvapautta lainsäädäntöluonnoksen mukaan laajennetaan kilpailuneutraliteetisistä myös yksityisten toimijoiden ja kolmannen sektorin suuntaan siten, että maakunnan liikelaitos joutuu yhtiöittämään perustason suoran valinnan palvelut, on viranomaistoiminnan mahdollisuus hallintopäätösten osalta laajennettava koskemaan myös maakunnan liikelaitoksen itse perustamaa yritystä, yrityksiä ja muita palveluja tarjoavia yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti.

Perustuslain näkökulmasta onkin arvioitava sitä, voidaanko lakiluonnoksessa oleva julkista hallintotehtävää ylipäätään siirtää laajasti yksityiselle toimijalle? Ehdotetun valinnanvapausmallin ytimessä on se, että yksityisille palvelujen tuottajille siirtyisi myös vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon perustason suoran palveluiden tuotannosta ts. yhtiöitettävistä kansalaisen suoran valinnan piiriin kuuluvista perustason sote-tehtävistä terveys- ja sosiaalikeskuksissa ja eräissä erikoissairaanhoidon palveluista. Jos kuntien ja kansalaisten näkökulmista riskiä halutaan oleellisesti pienentää, tulisi sote-palveluiden yhtiöittämis-oikeus antaa myös kunnille ja kaupungeille, jotka voisivat järjestää omille viranhaltijoilleen myös valinnanvapauslainsäädäntöön liittyvät perustuslain tarkoittamat viranomaistehtävät.

10. Sote-uudistuksen tavoite ja pyrkimys kansalaisten yhdenvertaisuuteen ei toteudu

Hyvinvointivaltion rakentamiskauden keskeinen tavoite on ollut pyrkimys kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Tämä sama tavoite on sote-uudistuksessa ollut keskeinen argumentaatio. Kansalaisten yhdenvertaisuutta ei voida kuitenkaan saavuttaa tiukalla yhdenmukaisuudella eikä yksityiskohtaisella

sääntelyllä ja valtion valvonnalla, mihin nyt sote-uudistuksessa pyritään (vrt. terveyskeskuslääkärille pääsy). Professori Aimo Rynänen mielestä riittävän laaja ja omavastuinen kunnallishallinto ei estä kansalaisten yhdenvertaisuutta (vrt. HE 192/1994 vp s. 19 ja HE 86/1997 vp.). Hallinnollisen valtion valvonnan oikeutus on monin osin menettänyt perustansa, vaikka perustuslain 22 §:ssä säädetyn vaatimuksen mukaan julkisen vallan eli valtion valvonnalla on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Rynänen 2004, 76). Kansalaisen valinnanvapauden osalta suurimmat riskit liittyvät siihen, että malli ei takaa Suomen kansalaisille yhdenvertaisia ja tasapuolisia sote-palveluja esim. maaseudulla ja haja-asutusalueilla, koska tarjontavaihtoehtoja ei ole saatavissa kaikissa kunnissa, eikä maakunnan perustason suoran valinnan sote-palveluyhtiö esim. säästösyistä järjestä tai ei halua järjestää sote-palveluverkkoa siten, että jokaisessa Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen kunnissa olisi sosiaali- ja terveyskeskus tai -asema.

Enemmän kuin todennäköistä on, että terveyden- ja sosiaalihuollon markkinat syntyvät suuriin kaupunkikeskuksiin, mutta ei maaseudulle ja haja-asutusalueille. Hypoteesi on, että sote-palvelumarkkinat yrityskauppojen myötä keskittyvät entisestään. Nimittäin sote-palvelujen tuottajille asetettavat hoitoa koskevat laatu-, laajuus- ja standardivaatimukset karsivat pois suoran valinnan palvelujen tuottajista pienet yritykset. Lisäksi uhkana on sote-kustannusten nopea kasvu, vaikka taloudelliset ja palveluverkkoa koskevat leikkaukset todennäköisesti kohdistettaisiin juuri maaseudun ja haja-asutusalueiden perustason sosiaali- ja terveyskeskuspalveluihin ja suun terveydenhoitoon.

On selvää, että kaupungeissa, joilla asukaspohjan ansiosta ovat jo nyt toimivat markkinat, valinnanvapaus lisää asiakaslähtöisyyttä ja palvelun tuottajien erikoistuminen parantaa sote-palveluja. Kaikissa kunnissa ja kaupungeissa ei ole kuitenkaan tällä hetkellä uskallusta, taitoa, tahtoa tai kykyä hyödyntää maakunta-, sote- ja valinnanvapauslakiluonnosten suomia mahdollisuuksia. Kun osa kuntalaisten vallasta ja vallankäytöstä ollaan viemässä maakuntaan, niin samanaikaisesti kunnan sisällä tulisi vahvistaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Toimeliaisuus estää maaseudun näivettymisen.

Koska meillä Suomessa suurimmat ongelmat ovat erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollossa eläköitymisen, ikääntymisen, sairastavuuden ja kuntakohtaisten sairaanhoidon kustannusten vaihtelevuuden johdosta, olemme siitä syystä Rautalammin johdonmukaisesti katsoneet, että sote-uudistus pitää aloittaa 1.1.2019 alkaen integroimalla toisiinsa yliopistollinen sairaanhoito, erikoissairaanhoito ja perustason perusterveydenhoito. Sitä vastoin eikö subsidiariteettiperiaatteen ja kuntien välisten pitkien etäisyyksien johdosta 311 kunnan ja kaupungin sosiaalitoimen yhdistäminen olisi perusteltua jättää maakunta- ja sote-uudistuksen ulkopuolelle vuoteen 2022 saakka.

Yhteenveto

Rautalammin kunta katsoo, että maakunta- ja sote-uudistus on uhka maaseutukuntien ja haja-asutusalueiden sote-lähipalveluille sekä kunnissa julkisille ja sote- ja hoivan-alan yritysten työpaikoille (nais-työpaikat) ja kuntien verotuloille maakuntauudistuksen jälkeen. Uudistuksessa kunnallista tehtäviä, itsehallintoa ja asemaa murskataan ja heikennetään radikaalisti. Maakuntauudistus vaalijärjestelmämme johdosta ei kuitenkaan lisää kansanvaltaa, koska useat pienet kunnat eivät tule saamaan edustajaa maakuntavaltuustoon. Verotusoikeuden puuttuminen maakunnalta merkitsee sitä, että maakunta ei voi olla riippumaton ja edustuksellinen toimielin. Maakunnasta lainsäädännönluonnosten ja verotusoikeuden puuttumisen johdosta muodostuu enemmän valtion ja ministeriöiden johtama valtion vi-
ranomainen. Se ei liene ollut alkuperäinen tarkoitus.

Perusoikeusuudistukseen liittyvä rahoitusperiaate merkitsee sitä, että maakunnille ja kunnille tulisi lainsäädännöllä varmistaa tosiasialliset edellytykset selviytyä kuntalaissa ja maakunta- ja sote-lakiluonnoksissa säädettävistä tehtävistä. Lakiluonnokset eivät varmista kummankaan instituution rahoituksen riittävyyttä. Rautalammin kunta katsoo, että perustuslain 121 § antaa maakunta- ja sote-uudistuksessa omaisuuden suojaa kuntien omistamille sote-kiinteistöille ja niiden mahdolliselle alihinnoitelulle tai tulevaisuudessa tilojen käyttämättömyydelle. Toinen perustuslaillinen ongelma on se, miten

voidaan julkisia hallinto- ja viranomaistehtäviä antaa oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti maakunnan toimesta maakunnan omistamalle sote-yhtiölle ja samanaikaisesti yksityiselle yritykselle ja kolmannen sektorin yritykselle siten, että viranomaisen riippumattomuus ja puolueettomuus eivät vaarannu. Pohjois-Savossa sote- ja maakuntavalmistelussa kunnat eivät ole olleet yhdenvertaisessa, oikeudenmukaisessa ja tasapuolisessa asemassa toisiinsa nähden, vaikka kunnilla on voimassa olevien lakisäännösten mukaan edelleen järjestämis- ja tuottamisvastuu kuntalaisten sote-palveluista. Kysymyksessä on ollut merkittävä valmisteluun liittyvä demokratiavaje. Rautalammin kunta katsoo, että 311 kunnan sosiaalitointa ei tulisi integroida maakunta- ja terveydenhuoltouudistukseen ennen vuotta 2022.

RAUTALAMMIN KUNTA

Risto Niemelä
kunnanjohtaja

Merja Koivula-Laukka
hallintojohtaja

Lähteet:

Suomen perustuslaki, 731/1999

Hallituksen esitys, HE 309/1993

Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto –kehittämismallit. Helsinki: Edita Prima Oy.

Aimo Ryynänen (2015). Subsidiariteettiperiaate - Uuden kunnan aseman perusta. United Press Global.