

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE NS. MAKU II -PAKETISTA SEKÄ SEN YHTEYDESTÄ MAKU I -PAKETTIIN JA KASVUPALVELULAINSÄÄDÄNTÖÖN (Hallituksen esitys 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta uutta lausuntoa MAKU II -paketista. Olen antanut asiassa valiokunnalle aiemmin 5.3.2018 ns. yleislausunnon, jossa olen käsitellyt keskeisenä pitämiäni MAKU II-pakettia koskevia valtiosääntökysymyksiä keskittyen erityisesti Luova-viraston perustamiseen ja toimintaan.

Valiokunta on järjestänyt keväällä 2018 asiassa erillisen teemakuulemisen, jota varten se pyysi asiantuntijoilta lausuntoa erikseen osoittamiinsa valtiosääntökysymyksiin. En ole osallistunut tähän teemakuulemiseen enkä siten lausunut erikseen siinä käsitellyistä teemoista, vaikka käsitelinkin osaa niistä antamassani ns. yleislausunnossa.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on kooltaan mämmuttimäinen lähes 2000 sivun järkäle, joka liittyy yli 200 lakiin. Yksinomaan pykälätekstiä on yli 500 sivua. Yhdistettynä sote- ja maakuntauudistuksen muihin arvioitavani oleviin osiin, käytössäni oleva aika ei mahdollistanut keväällä 2018 tämän lakipaketin kokonaisvaltaista valtiosääntöoikeudellista tarkastelua sellaisella tarkkuustasolla, jota näin merkittävä hallituksen esitys vaatisi. En siten käsitellyt 5.3.2018 antamassani lausunnossani kaikkia hallitukseen liittyviä valtiosääntökysymyksiä.

Nyt minulle on annettu hieman reilu viikonloppu aikaa antaa asiasta uusi lausunto. Koska tässä ajassa on mahdotonta perehtyä yksityiskohtaisesti esitykseen, en tälläkään kertaa kykene käsittelemään kaikkia siihen liittyviä valtiosääntökysymyksiä.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on monella tavalla keskeinen. Ensinnäkin sillä muutetaan merkittävällä tavalla julkishallintomme rakennetta ja toimintaa. Kysymys ei ole yksinomaan siitä, että joukko kuntien ja valtion aluehallinnon tehtäviä siirretään maakunnille ja perustettavalle Luova-virastolle. Samalla myös käytännössä ajetaan alas – tai raivataan tietä substanssilakien muutoksilla tapahtuvalle alasajolle – monilla hallinnonaloilla keskeinen kunnallinen valvontajärjestelmä, joka on lähellä asukkaita ja peruspalveluiden tuotantoa ollessaan ollut aivan keskeinen väline peruspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen valvonnassa. On osoitettu, että ihmisten kynnys olla palvelutuotannon epäkohdissa yhteydessä heitä lähellä olevaan kuntaan on alhaisempi kuin yhteydenpito alueellisiin (esim. AVI) ja valtakunnallisiin (esim. VALVIRA) valvontaviranomaisiin. Tätä kautta esityksellä on peruspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen kannalta aivan keskeinen kytkentä mm. perustuslain 16 §, 19 §:n, 20 §:n, 21 §:n ja 22 §:n toteuttamiseen.

Kiinnitän myös huomion siihen, että esityksessä ei tarkastella riittävässä määrin useiden eri sektoreiden valvonnan kehittämistä, vaikka se olisi valvontaviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien havaintojen sekä esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen ja lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen kannalta keskeistä. Näistä esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta pidän myös huolestuttavana, että hallituksen

esitykseen ei sisälly lapsivaikutusten arviointia maakunnalle siirtyvien tehtävien eikä Luova-viraston osalta. Eesitykseen ei ylipäänsä sisälly mitään viitteitä siitä, että sitä olisi tarkasteltu lasten oikeuksien kannalta, vaikka esityksessä on keskeisesti kyse lasten oikeuksien turvaamisen valvontajärjestelmän muutoksista. Samaa voi sanoa muutosten tarkastelusta vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen liittyvän valvonnan näkökulmasta. Tältä osin erityisen ongelmallista on se, että esitys merkitsee omavalvonnan vahvistumista, vaikka tätä ei voi pitää etenkään haavoittuvien ryhmien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta hyvänä kehityskulkuna.

Yhtenä esimerkkinä nostan esiin opetustoimen valvonnan, johon sivistysvaliokunta on lausunnossaan (SiVL 4/2018 vp) kiinnittänyt huomiota. Luovalle ehdotetaan annettavaksi – kuten aluehallintovirastoilla nyt on – opetustoimen alueella pääosin oikeus tutkia toiminnan lainmukaisuutta vain asiasta tehdyn kantelun perusteella. Koska tilanne on havaittu valvontaviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien toiminnassa riittämättömäksi, Luovalle tulisi antaa, jotta se voisi toteuttaa asianmukaisesti perusoikeusherkkien peruspalveluiden valvontatehtävää, mahdollisuus valvoa oma-aloitteisesti kaikkea opetustoimen lakien mukaista toimintaa, aivan kuten sivistysvaliokunta toteaa. Lapsen näkökulmasta ennakkollinen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa. Tämä on vain yksi esimerkki teemoista, joihin käsillä olevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä pitäisi perehtyä syvällisesti, jotta ei synny sellaista käsitystä, että riittämättömänä pidettävät valvontarakenteet muuttuisivat hyväksyttäviksi tullessaan ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyiksi”. Olen hyvin huolissani siitä, että käsillä olevan mammuttimaisen esityksen yhteydessä legitimoidaan ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säätäen” sellaisia valvontarakenteita, joiden kautta ei synny riittävää toimivaltaa ja toimintakykyistä valvontarakennetta puuttumaan sekä ennakoivasti että jälkikäteisesti peruspalvelutuotannon ongelmakohtiin. Tältä osin oudoksun monin kohdin hallituksen esityksen perusteluja.

Ottaakseni jälleen yhden esimerkin: on ihmeellistä, että opetus- ja kulttuuritoiminnan valvonnan yhteydessä nykyisen valvontarakenteen riittävyys perusteluissa viitataan esimerkiksi mahdollisuuteen asettaa toimijoille uhkasakko, kun todellisuudessa uhkasakon määräämistä ei ole käytetty sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista koskevien ratkaisujen kohdalla tehosteena yhtä ainuttakaan kertaa (mikä johtuu niiden soveltamattomuudesta sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen toimintaympäristöön). Näillä kohdin hallituksen esitystä lukiessa syntyy vaikutelma siitä, että esitystä kirjoitettaessa ei joko ole oltu tietoisia asioiden todellisesta luonteesta tai sitten siitä on tarkoituksella annettu virheellistä kuvaa – ottaen huomioon esityksen mammuttimaisuus ja lainvalmisteluprosessien luonne inhimillisenä toimintana epäilen, että kyse on ensin mainitusta.

Olen nostanut tähän esiin esimerkkejä opetus- ja kulttuuritoimen alueelta sen osoittamiseksi, että käsillä olevaa hallituksen esitystä on tarkasteltava myös muista kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöhallinnon näkökulmista, jotka ovat esityksessä itsessään vahvimmin läsnä.

Perustuslakivaliokunta on esittänyt kuulemista varten kolme kysymystä, joihin vastaan tässä lausunnossani seuraavaksi. Ensimmäinen kysymys jakautuu useaan alakysymykseen.

ENSIMMÄINEN KYSYMYS: MAKU2-PAKETTIIN LIITTYVIÄ SISÄLLÖLLISIÄ KYSYMYKSIÄ

Perustuslakivaliokunta pyytää nyt lausuntoa niistä touko–kesäkuussa 2018 asiantuntijoille teemakuulemisessa esittämistään kysymyksistä, joihin asiantuntija ei tuolloin vastannut. Koska en itse osallistunut lainkaan teemakuulemiseen, en ole vastannut vielä yhteenkään kysymyksistä, vaikkakin olen käsitellyt aiheita yleislausunnossani 5.3.2018 ja sivunnut eräissä muissa lukuisista sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä antamistani lausunnoista. Vastaan seuraavaksi kysymyksiin vain tiiviisti eivätkä vastaukseni ole tarkoitettu tyhjentäviksi kuvauksiksi teemoja koskevista valtiosääntökysymyksistä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto: suhde PL 119 §:ään

Valtion lupa- ja valvontavirastossa (Luova) on kysymys aivan uudeltaisesta hallinnon sektorirajat ylittävästä virastosta. Kuten olen lausunnossani 5.3.2018 todennut, se ei istu kovin hyvin perustuslain 119 §:ään ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulee pikemminkin kehittää Luova-virastoon liittyviä valtiosääntökysymyksiä arvioidessaan 119 §:ää koskevaa tulkintadoktriiniaan kuin soveltaa sellaisenaan aiempaa lausuntokäytäntöään muistaen kuitenkin aiemman lausuntokäytäntönsä ohjaavan tätä kehittämistä.

Olen 5.3.2018 antamassani lausunnossani katsonut (ja tuossa yhteydessä viitannut mm. keskushallinnon uudistushanke KEHUn ja valtion virastorakenteen uudistushanke VIRSUn yhteydessä selvitettyyn), että perustuslain 119 § ja 11 luku (myös mm. 120 § ja 122 §) asettaa rajoja lainsäätäjän toimivallalle järjestää valtionhallintoa, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella valtionhallinnon organisointiratkaisuissa onkin verrattain laajaa joustavuutta, mikä ilmenee mm. siinä, ettei perustuslaissa ole esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalta.

Pidän käsillä olevan esityksen näkökulmasta ongelmallisena, että se sotkee valtioneuvoston ministeriökohtaisiin hallinnonaloihin kiinnittyvän organisointiperiaatteen (jaon hallinnonaloihin, ks. PL 68 §) ja jaon keskus- ja aluehallintoon (PL 119 §, 122 §) tavalla, joka ei ole yhteensopiva perustuslain 11 luvun sääntelyn kanssa ilman perustuslain tuon luvun muuttamista. Katson, että ennen tämäntyyppistä aivan uudenlaista virastorakenteen sääntelyä, olisi ollut asianmukaista muuttaa perustuslain 11 lukua: uudistuksessa murretaan perustuslain 119 ja 121 §:issä kuvattu kolmiportainen vertikaalinen julkisen hallinnon organisointirakenne ja yhtä aikaa perustuslain 68 §:ssä kuvattu horisontaalinen hallinnonalajaotus. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään edes yritetty käsitellä sitä, onko sen jälkeen esimerkiksi valvontatehtävien organisointi perustuslain 122 §:ään kiinnittyen aluejaotukseltaan tarkoituksenmukainen, mikä johtuu Luova-viraston omituisesta ameebamaisesta luonteesta samanaikaisesti keskushallinnon ja eräällä tavalla myös aluehallinnon viranomaisena. Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä väljyydestä, jolla viraston organisaatio voi määräytyä yhtäältä ns. valtakunnallisesti keskitettyjen työjonojen kautta ja toisaalta myös aluejaon perusteella. Vaikka tästä on otettu perussäännös Luova-lakiin, en pidä sääntelyratkaisua, jolla on heijastumia mm. kielellisten oikeuksien toteutumiseen, valtiosääntöisesti onnistuneena. Tilannetta on yritetty paikata Luova-lakiin otetuin säännöksin, mutta en voi pitää niitä valtiosääntöisesti onnistuneina, kun

niitä tarkastelee perustuslain 17 §:n, 22 §:n, 119 §:n ja 122 §:n muodostamaa kokonaisuutta vasten. Pidän Luova-viraston tällaista ameebamaisuutta perustuslain 11 luvun näkökulman ongelmallisena.

Pidän sääntelyä Luova-virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi) ongelmallisena perustuslain 119 §:ään sisältyvän julkisesta vallankäytöstä riittävän tarkasti laissa säättämisen velvoitteen kannalta.

Yllä esitetyt kantani ovat jossakin määrin tiukempia kuin lausunnossani 5.3.2018, sillä olen tarkastanut sitä keväällä 2018 valiokuntakuulemisessa käydyn suullisen keskustelun ja muun saamani tiedon pohjalta.

Valtion lupa- ja valvontavirasto: viraston ohjaus

Olen käsitellyt Luova-viraston ohjausta 5.3.2018 antamassani lausunnossa ja nähnyt sen hallinnonalojen välisen palomuurisääntelyn kannalta ongelmalliseksi. Käytännössä ohjausjärjestely voi romuttaa perustuslain 68 §:n mukaisen valtionhallinnon ministeriöjaotukseen perustuvan hallinnonalakohtaisen organisointiperiaatteen. Kiinnitän tässä yhteydessä vain lyhyesti huomion siihen, että yhtenäistä valtioneuvostoa selvittänyt KEHU-työryhmä painotti, että valtioneuvostorakenteen kehittämisessä kohti yhtenäistä valtioneuvostoa pitää edetä pikemminkin perustuslain säännöksiä tarkistamalla kuin nyt esitellä tavalla, jossa sitä muokataan bottom up -tyyppisesti.

Olen aiemmassa lausunnossani myös suhtautunut kriittisesti yleisen edun valvontaan liittyviin järjestelyihin esityksessä ja tältä osin kiinnitän osaltani vielä huomion niihin oikeusneuvos Eija Siitarin (KHO) esiin tuomiin EU-oikeudellisiin kysymyksiin, joista keskusteltiin suullisesti siinä perustuslakivaliokunnan kuulemisessa, johon osallistuin keväällä 2018. Ilmoitan tässä yhteydessä vielä kirjallisesti yhtyväni Siitarin näkemyksiin. Kiinnitän huomion myös siihen, että valtion viranomaisen valitusoikeuden poistaminen siirtänee yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan ja muutoksenhaun vastuuta viranomaisilta ympäristöjärjestöille ja kansalaisille, mikä vaikuttaa perustuslain 20.2 §:n toteutumiseen. Tältä osin katson, että perustuslain 124 §:n mukaan yleisen edun valvontaa ei voida siirtää viranomaisilta yksityisille.

Totean myös, että jos erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai asiamiesjärjestelmää ei Luovaan pidetä tarpeellisenä, pidän erilaisten yleisten etujen lainmukaisen huomioonottamisen varmistamiseksi tarpeellisenä, että Luova-laissa säädetään asiasta (muun muassa Luovan sisäinen lausuntomenettely) lain tasolla eikä asiaa jätetä Luovan työjärjestyksessä säädettäväksi.

Maakunnan itsehallinto

Olen lausunnossani 5.3.2018 arvioinut jossakin määrin säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätöksentekotoimivallasta, minulla ei ole tässä yhteydessä lisättävää arviooni. Pidän maakunnan itsehallinnon kannalta lakiesityksiin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia jossakin määrin ongelmallisena ja valtion viranomaisen toimivaltaa määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14) hyvinkin ongelmallisena, jos maakuntaitsehallintoa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan kunnallista itsehallintoa koskevan lausuntokäytännön pohjalta kuten perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp pohjalta on asianmukaista. Arviota vaikeuttaa kuitenkin

jossakin määrin maakuntaitsehallinnon sisältöä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön oleminen vasta muotoutumisvaiheessa. Tältä osin peräänkuulutan, että valiokunnan on kehitettävä maakuntaitsehallinnon sisältöä johdonmukaisesti maku1-pakettia koskevien lausuntojensa viitoittamana.

Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon

En ole käsitellyt aihepiiriä aiemmassa lausunnossani enkä tässä yhteydessä ota siihen kantaa muutoin kuin toteamalla, että tehtävänsiirrot ovat merkittäviä ja niiden yhteydessä on varmistettava mm. rahoitusperiaatteen asianmukainen toteutuminen kuten perustuslakivaliokunta viimeisimmässä maku1-lausunnossaan totesi. Oudoksun myös perustuslain 121 §:n kokonaisuuden näkökulmasta järjestelyä, jossa perustuslain 121.4 §:n mukainen kuntaa suurempi itsehallintoyhteisö valvoo perustuslain 121.1-3 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoyhteisöä, sillä asia ei ole linjassa valtion ja kunnan suhteiden organisointia koskevien vakiintuneiden periaatteiden kanssa.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä

Maku2-esitykseen sisältyvissä lukuisissa lakiesityksissä on maakunnalle siirrettävien oikeusharkintaisten viranomaistehtävien riippumattomuus järjestetty puutteellisesti, kun tehtävät on vain osoitettu "maakunnalle". Kaikki maakunnalle siirrettävät oikeusharkintaiset viranomaistehtävät, joihin liittyy vaatimus valtakunnallisesti yhtenäisistä toimintatavoista ja yhdenvertaisuuden turvaavasta johdonmukaisesta ratkaisukäytännöstä, tulisi maakuntalain systematiikka ja perustuslaista tulevat vaatimukset huomioon ottaen osoittaa hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä joko maakunnan viranhaltijalle tai sellaiselle maakunnan monijäseniselle toimielimelle, joka ei voi olla maakuntahallitus.

Pidän ongelmallisena, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina viitaten perustuslakivaliokunnan viimeisimmässä maku1-lausunnossa toteamaan.

Se missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja, on käsitelty valiokunnan viimeisimmässä maku1-lausunnossa.

Ahvenanmaata koskeva kysymys

En ota kysymykseen tässä yhteydessä kantaa.

Säättämisjärjestyskannanotto

Yllä oleviin kysymyksiin ja jo aiemmassa lausunnossani esitettyihin kysymyksiin liittyy sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja duubioita, ettei maku2-pakettia voida sitä kokonaisuutena arvioiden käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman merkittäviä sisällöllisiä muutoksia.

TOINEN KYSYMYKSI: SUHDE KASVUPALVELUPAKETTIIN

Kasvupalvelulakien käsittelemättä jättäminen tällä vaalikaudella ei aseta perustuslakivaliokunnan viimeisimmän maku1-lausunnon perusteella estettä maku1- ja maku2-pakettien käsittelylle. Samalla siitä kuitenkin seuraa tarve tehdä maku1- ja maku2-paketteihin asianmukaiset tekniset muutokset, joita vaikuttaa olevan ehdotusten keskinäisyhteyksien näkökulmasta verrattain paljon. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt näitä osittain (esim. tehtäväsiirtojen suhde rahoitukseen ja kuntien valtionosuusjärjestelmään, valvonnan järjestäminen, eräiden lakien kumoaminen) viimeisimmässä maku1-lausunnossaan.

Maku2-esityksen näkökulmasta kasvupalvelupaketin raukeaminen merkitsee tarvetta kirjoittaa jossakin määrin uudestaan laki valtion lupa- ja valvontavirastosta (42. lakiesitys), sillä sen on oltava yhdenmukainen substanssilainsäädännön kanssa. Erityisen merkittävää on se, ettei maku2-esityksen voimaantulolilla (212. lakiesitys) saa kumota lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista eikä siten voimaantulolakea hyväksyä esitetyssä muodossaan, jos kasvupalvelupakettia ei hyväksytä, sillä tällöin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisäätöisten tehtävien hoitaminen voi käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelystä johtuvista syistä jäädä vaille toimivaltaisia virastoja, ELYkeskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta.

Se, että 212. esitystä on muutettava siten, ettei mainittuja viranomaisia lakkauteta vaikuttaa luonnollisesti Luova-viraston resurssointiin, henkilöstön ja omaisuuden siirtoihin sekä luo tarpeen säätää tarkemmin Luovan ja jäljelle jäävien virastojen keskinäisestä toimivallanjaosta, jos näillä on päällekkäisiä tehtäviä. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan viimeisimmässä maku1-lausunnossaan esittämän, yhteyksien perkaaminen kuuluu valtioneuvoston lainvalmistelutehtäviin eikä se sovellu eduskunnassa tehtäväksi.

Kasvupalvelupaketin raukeamisesta johtuvien muutosten tekeminen maku2-pakettiin on ehtona maku2-paketin käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

KOLMAS KYSYMYKSI: SUHDE MAKU1-PAKETTIIN

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan, miten ehdotettua sääntelyä tulisi muuten arvioida perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon (PeVL 65/2018 vp) eli viimeisimmän maku1-lausunnon valossa. Aivan alkuun on todettava, että maku1- ja maku2-paketeilla on kiinteä yhteys siten, että niitä ei käytännössä voi hyväksyä toisistaan erillään niistä syistä, jotka perustuslakivaliokunta on tuonut esiin viimeisimmän maku1-lausuntonsa kahdeksannessa pääluvussa.

Monet maku1-pakettia koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ovat mutatis mutandis ulotettavissa maku2-pakettiin. Esimerkiksi se, kuinka perustuslakivaliokunta kiinnittää maku1-lausunnossaan huomiota siihen, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto ja sen osana rahoitusperiaate saa vaarantua missään vaiheessa maakuntauudistuksen toimeenpanoa, on relevantti myös maku2-paketin osalta. Maku 2-paketinkin osalta on varmistuttava siitä, että kunnan valtionosuuksia koskeva laki vastaa maakunnan ja kunnan tulevaa tehtävien jakoa ja rahoitusta sekä turvaa rahoitusperiaatteen toteutumisen koko sen ajanjakson, kun maakuntauudistuksen toimeenpanoon liittyen kuntien tehtäviä siirretään maakunnille. Huomio on erityisen relevantti, jos maku2-paketin tehtävien siirtoon

omaksutaan jonkinlaista porrastusta.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan maku1-lausunnoissa kuntien omaisuuden siirron kompensatiosta lausuman pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että maku2-voimaanpanolaissa ei liitetä omaisuuden siirtoihin kustannusten korvausta vastaavalla tavalla kuin maku1-voimaanpanolaissa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on maku2-paketista antamassaan lausunnussa (StVL 13/2018 vp) todennut: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvä maakuntahallinnon perustaminen saattavat toteutumisvaiheessaan aiheuttaa haittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuudelle, palvelujen saatavuudelle sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvalle, kuten [maku2] esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan (s. 164). Kansainvälinen näyttö osoittaa, että muutos ja murrosvaihe tulee kestävänsä vuosia ja sen aikana palvelujen saatavuus voi heiketä ja potilas- ja asiakasturvallisuus saattavat vaarantua. Näin valvonnan tarve tulee kasvamaan.” Valiokunta toteaa myös pitävänsä ”ilmeisenä riskinä valvonnan toimivuuden heikentymistä siirtymävaiheessa mittavan uudelleenorganisoinnin sitoessa virastojen henkilöresursseja”. Tämä merkitsee sitä, että maakunnilla ja Luova-virastolla on oltava riittävä toimintakyky ja resurssit huolehtia tehtävistään. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan maku1-lausunnon rahoitusmallista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomiot sekä valinnanvapauslain sisältämän monituottajamallin järjestelmäriskin hallintaan liittyvät huomiot, pidän erittäin ongelmallisena perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisrakenne, valvontarakenne ja tuottamisrakenne uudistetaan samanaikaisesti. Sen perusteella mitä minulle on esimerkiksi maku1-esityksen käsityksen yhteydessä järjestetyissä substanssiasiantuntijakuulemisissa selvinnyt, katson, että Luova-viraston perustamista ja siihen liittyvää valvonnan uudelleenorganisointia olisi lykättävä tilanteeseen, jossa valinnanvapauslaissa tarkoitettu monituottajamalli on toiminnallisesti vakiintunut.

Pidän hyvin ongelmallisena maku2-pakettiin sisältyvien tehtävien hoidon näkökulmasta sitä, ettei maakuntien rahoituslaki sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen osoittamassa muodossa turvaa riittävästi maakuntien mahdollisuutta selviytyä taloudellisesti niille osoitetuista tehtävistä. Siten perustuslakivaliokunnan viimeisimmän maku1-lausunnon rahoituslakia koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomiot ovat relevantteja myös maku2-paketin näkökulmasta. Rahoituksen riittävyyttä (rahoituslain 6-8 §:t) on tarkasteltava myös maku2-paketin muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta, kun arvioidaan rahoituslain perustuslainmukaisuutta koskevien valiokunnan ponsihuomioiden toteutumista.

Kiinnitän lopuksi huomion hallituksen vastineeseen perustuslakivaliokunnan maku1-lausunnosta. Siinä käsitellään virheellisesti maku1- ja maku2-pakettien yhteyttä ja todetaan virheellisesti tehtäväsiirtojen tapahtuvan substanssilainsäädännöllä. Asia on merkityksellinen mm. valvontatehtävien osalta.

Helsingissä 5.4.2019

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti