Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esitykseen sisältyvä uudistusehdotus on, varovaisestikin luonnehtien, mittasuhteitaan hyvin poikkeuksellinen (vrt. PeVL 67/2014 vp, 5). Ehdotetulla maakuntalailla (1. lakiehdotus) luotaisiin Suomeen kokonaan uusi hallinnon taso, maakuntahallinto, perustamalla 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä omine hallintoineen ja talouksineen. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus siirrettäisiin kunnilta uusille maakunnille (1. lakiehdotus 6 § 1 mom. 1 kohta, 2. lakiehdotus: laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä). Maakunnille osoitettaisiin useita muitakin tehtäviä, joiden merkitys voidaan kuitenkin arvioida sosiaali- ja terveydenhuoltoa vähäisemmäksi. Osa tehtävistä siirrettäisiin kunnilta, osa kuntayhtymiltä ja osa valtion viranomaisilta (1. lakiehdotus 6 § 1 mom.).

Esitys sisältää ehdotukset myös maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanolaiksi (3. lakiehdotus), maakuntien rahoitusta koskevaksi laiksi (4. lakiehdotus), maakuntajakolaiksi (5. lakiehdotus), laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (6. lakiehdotus) sekä lukuisten lakien muuttamista tar-

koittaviksi laeiksi. Kokonaisuuden laajuudesta huolimatta siitä kuitenkin puuttuu joitakin siihen elimellisesti kuuluvia ehdotuksia. Tärkein niistä on valmisteilla oleva laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämän lakiehdotuksen puuttuminen nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä vaikeuttaa joissakin kohdin esityksen valtiosääntöistä arviointia. Valinnanvapauteen viitataan esityksen perusteissa ja ehdotetussa lakitekstissä (2. lakiehdotus 12 §).

Hallituksen esitys on merkityksellinen monien perustuslain säännösten kannalta. Keskeisiä perusoikeuksia ovat tässä yhteydessä ainakin yhdenvertaisuus (PL 6 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), sosiaaliset perusoikeudet (PL 19 §, erityisesti 1 ja 3 mom.) sekä perusoikeuksien turvaaminen (PL 22 §). Muita uudistuksen arvioinnissa huomioon otettavia peruslakiin sisältyviä asioita ovat kansanvaltaisuusperiaate (PL 2 § 2 mom.), kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto (PL 121 §), hallinnolliset jaotukset (PL 122 §) sekä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §).

Aikataulusyistä ja myös esityksen laajuuden vuoksi olen joutunut rajaamaan lausunnossa käsiteltäviä asioita huomattavasti. Tarkastelen seuraavassa hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia pääasiassa vain sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden sekä toisaalta maakunnallisen itsehallinnon kannalta. Tarkastelun painopiste on maakuntalaissa (1. lakiehdotus) ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (2. lakiehdotus), mutta joitakin arvioita esitän myös maakuntien rahoitusta koskevaan lakiin (4. lakiehdotus) ja maakuntajakolakiin (5. lakiehdotus) sisältyvistä säännösehdotuksista. Lausunnon ulkopuolelle jäävät, muiden mahdollisten seikkojen ohella, kielellisiä oikeuksia, hallinnollisia jaotuksia, kunnallista itsehallintoa sekä julkisen hallintotehtävän ulkoistamista koskevat kysymykset.

Sosiaaliset perusoikeudet ja yhdenvertaisuus

Hallituksen esitykseen sisältyvän uudistuksen voidaan yleisesti ottaen arvioida luovan nykyistä paremmat edellytykset sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiselle yhdenvertaisesti koko maassa. Kysymys on ennen muuta *perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa* tarkoitetuista sosiaalisista perusoikeuksista eli jokaisen oikeudesta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistää väestön terveyttä ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Yhdenvertaisuusperusoikeudesta säädetään *perustuslain 6 §*:ssä. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, syrjintäkiellon sekä säännökset lasten ja sukupuolten tasa-arvosta.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on sen perustelujen mukaan kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on toisaalta myös hillitä julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta aiheutuvien kustannusten kasvua noin 3 miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä (s. 155–157). Tavoite väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä yhdenvertaisten, kustannusvaikuttavien ja tuottavuudeltaan hyvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen varmistamisesta koko maassa on kirjattu sosiaali-

ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevan lain (ns. järjestämislaki) tarkoituspykälään (2. lakiehdotus 1 §).

Arvioidessaan vuoden 2014 valtiopäiville annettua hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi (HE 324/2014 vp) perustuslakivaliokunta totesi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle olevan ”perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi”. Valiokunta piti esitykseen sisältyvää perusratkaisua – laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista – hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna *(*PeVL 75/2014 vp, 2; PeVL 67/2014 vp, 2). Sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle oli sen mukaan olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 75/2014 vp, 8/II).

Vastaavat arviot ovat lähtökohtaisesti ulotettavissa koskemaan myös käsillä olevaa hallituksen esitystä. Tämä koskee ennen muuta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuden siirtämistä kunnilta 18 maakunnalle. Uudistuksessa järjestämisvelvollisuus siirtyisi nykyistä selvästi suuremmille ja kantokyvyltään vahvemmille yksiköille, ja järjestämisestä vastaavien yksiköiden lukumäärä vähenisi merkittävästi. Arviota palvelujen tuottamisvastuun mahdollisesta siirtymisestä ei sitä vastoin ole mahdollista esittää vielä tässä vaiheessa, koska se, miten sosiaali- ja terveyspalvelut vastaisuudessa tuotetaan ja mitkä tahot tuottamisesta vastaavat, riippuu valmisteilla olevasta valinnanvapauslainsäädännöstä. Sama koskee palvelujen integraatiota koskevaa arviota: Tuottamistehtävän suunniteltu hajauttaminen useille eri tahoille vaikeuttaa lähtökohtaisesti niin palvelujen horisontaalista kuin niiden vertikaalista integraatiota, vaikka lopputulos tässä suhteessa riippuu myös järjestämistehtävän organisoinnista sekä siitä, kuinka hyvin järjestämisvastuussa oleva maakunta kykenee käytännössä huolehtimaan palvelujen integraatiosta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (2. lakiehdotus) sisältyisi esityksen mukaan useita yksittäisiä säännöksiä, joiden tavoitteena on omalta osaltaan varmistaa sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen uudessa palvelurakenteessa. Näitä säännöksiä olisivat ainakin seuraavat:

- maakunnan velvollisuus laatia palvelulupaus (15 §)
- valtioneuvoston toimivalta päättää yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien yhteistyösopimuksesta muun muassa siinä tapauksessa, että maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuus ja 4 §:n mukainen palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja laatu, vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella (18 §)
- valtioneuvoston toimivalta velvoittaa maakunta tekemään tarvittavat muutokset maakunnan järjestämisvastuulla olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon silloin, kun maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuotavuutta tai 12 §:ssä tarkoitetun valinnanvapauden toteutumista eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai 29 §:n mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa (19 §)
- sosiaali- ja terveysministeriön oikeus tehdä aloite maakuntalain 103 §:ssä tarkoitetun maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut siten, kuin 20 §:ssä tarkemmin säädetään

- valtioneuvoston velvollisuus vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle joka neljäs vuosi lainsäädäntöä täydentävät valtakunnalliset strategiset tavoitteet, joissa määritellään tavoitteet myös palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, asukkaiden osallistumisoikeuden, vaikutusmahdollisuuksien ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi (26 §)
- sosiaali- ja terveysministeriön velvollisuus valmistella vuosittain selvitys palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja maakunnittain; selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä valtakunnallista ohjausta varten (30 §).

Monet luetelluista säännöksistä koskevat maakuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvaa valtion ohjausta. Niillä on siten merkitystä myös silloin, kun arvioidaan maakunnan itsehallinnollista asemaa (ks. jäljempänä). Perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna säännösten sisältämät ohjausmekanismit olisivat kuitenkin omiaan edistämään sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien järjestämissä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Suurimpana pulmana perusoikeuksien, erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien, toteutumisen kannalta pidän ehdotettua rahoitusjärjestelmää ja siihen kytkettyä säästötavoitetta. Hallituksen esityksen mukaan maakunnalla ei olisi verotusoikeutta, vaan maakunta saisi valtaosan rahoituksestaan valtiolta ja vähäisen osan asiakas- ja palvelumaksuista. Tämä koskisi myös lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta (4. lakiehdotus 1 ja 3 §). Valtion rahoitus kohdennettaisiin maakunnille laskennallisin perustein, joissa otettaisiin huomioon niin sanotut olosuhdetekijät ja palvelutarvetta kuvaavat tekijät (4. lakiehdotus 3 ja 9 §). Rahoituksen perusteena käytettäisiin maakuntien yhteenlaskettuja toteutuneita käyttökustannuksia (4. lakiehdotus 5 §: keskiarvo kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden toteutuneista kustannuksista). Toteutuneet kustannukset otettaisiin rahoitusta määrättäessä huomioon kuitenkin vain määrättyyn rajaan asti (4. lakiehdotus 6 § 1 mom.).

Perustelujen mukaan ehdotettu rajoite toimisi, yhdessä siirtymäsäännösten (4. lakiehdotus 27 ja 29 §) kanssa, keskeisenä keinona, jolla uudistukselle asetettu säästötavoite – noin 2,9 miljardin euron kustannusten kasvun hillintä vuoteen 2030 mennessä – on mahdollista saavuttaa. Ehdotettu rajoite ”muodostaisi siten kytköksen julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi tehtyihin säästölaskelmiin ja uudistukselle esitetyn 3 miljardin euron säästötavoitteen saavuttamiseen. Säännös (so. 4. lakiehdotus 6 § 1 mom./rh) merkitsisi sitä, että maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun tulisi hidastua merkittävästi.” (S. 534, myös s. 670). Perusteluissa korostetaan monin kohdin säästötavoitteen kireyttä ottaen huomioon muun ohessa se, että myös uudistuksen alkuvaiheen muutoskustannukset sisältyisivät valtion kokonaisrahoitukseen, niihin ei toisin sanoen osoitettaisi lisärahoitusta (esim. s. 671). Selostettua rajoitetta tai rahoitusleikkuria perustellaan esityksessä paitsi säästötarpeilla myös maakuntiin kohdistuvalla kannustinvaikutuksella ja valtion mahdollisuudella vaikuttaa valtion maksettaviksi tulevien kustannusten suuruuteen (esim. s. 535).

Ehdotetun rajoittimen vaikutusta pehmennettäisiin rahoituslakiin otettavilla ”poikkeussäännöksillä”, joissa olisi kyse maakuntien toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta säädetyn rajan ylittäviltä osilta (4. lakiehdotus 6 § 2 ja 3 mom.), maakunnan rahoituksen harkinnanvaraisesta korottamisesta (4. lakiehdotus 7 §) ja taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle myönnettävästä valtion lainasta, valtiontakauksesta tai valtionavustuksesta (4. lakiehdotus 8 §). Näiden poik-

keuskeinojen käyttöön liittyisi huomattavia rajoituksia: Niihin olisi mahdollista turvautua vain laissa säädetyin erityisedellytyksin, ja ainakin kahden jälkimmäisen keinon käyttö riippuisi toimivaltaisen valtion viranomaisen harkinnasta (s. 536–540, 673–674).

Uusi rahoitusjärjestelmä poikkeaisi merkittävästi nykyisestä, joka ei sisällä vastaavaa rajoitinta ja jossa järjestämisvastuussa olevilla kunnilla on verotusoikeus. *Perustuslain 22 §* velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Se velvoittaa nykyisin myös kuntia – niin kuin velvoittavat sosiaalisia perusoikeuksia koskevat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentitkin – silloin, kun kunnille on annettu lailla perusoikeuksien toteutumista tarkoittavia tehtäviä. Kuntien tehtävistä säädettäessä on toisaalta huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (esim. PeVM 25/1993 vp, 3). Tästä niin sanotusta rahoitusperiaatteesta huolimatta kunta on velvollinen järjestämään vastuullaan olevat lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut viime kädessä omilla verotuloillaan. Sanottu koskee etenkin kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja, joita vastaa edellytykset täyttävän henkilön subjektiivinen oikeus saada kyseinen palvelu. Näitä palveluja ovat muiden ohella eräät vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut, kehitysvammaisten erityishuoltopalvelut, kiireellinen sairaanhoito sekä täydentävä toimeentulotuki, joka ei ole tosin varsinainen palvelu vaan rahamääräinen etuus. Huomattava osa näistä palveluista konkretisoi subjektiiviseksi oikeudeksi perustuslaissa säädettyä oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 § 1 mom.). Perustuslain tarkoittamaa oikeutta välttämättömään huolenpitoon toteuttavat myös eräät kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut (esim. asumis- ja kotipalvelut) silloin, kun henkilö ei kykene ilman niitä hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Kunta ei voi jättää perustuslain tarkoittamassa tapauksessa palvelua järjestämättä vetoamalla määrärahojen puutteeseen tai siihen, ettei sen valtiolta saama rahoitus riitä palvelun järjestämiseen.

Tilanne muuttuisi uudistuksen johdosta olennaisesti, sillä maakunta ei voisi palvelua järjestäessään turvautua omiin verotuloihinsa vaan olisi käytännössä täysin riippuvainen valtion osoittamasta rahoituksesta. Ongelma ei rajoittuisi koskemaan vain perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa turvaavia palveluja vaan ulottuisi myös niihin palveluihin, jotka konkretisoivat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua oikeutta, kuten julkisen vallan velvollisuutta järjestää jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Kunta ei voi nykyisin jättää viimeksi mainittujakaan palveluja järjestämättä sillä perusteella, että sen valtiolta saama rahoitus on riittämätön. Se voi tosin arvioida kunnassa esiintyvän tarpeen sekä tarkoitukseen varattavan määrärahan suuruuden jonkin verran itsenäisemmin silloin, kun kysymys ei ole perustuslaissa tai tavallisessa laissa säädetystä subjektiivisesta oikeudesta.

Kuvattua ongelmaa on käsitelty esityksen perusteluissa ja viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Asiaa on arvioitu perusteluissa ensisijaisesti valtion ja maakunnan välisen suhteen eikä sosiaalisten perusoikeuksien ja perustuslain 22 §:n kannalta. Kysymys on kuitenkin nähdäkseni viime kädessä siitä, miten voidaan varmistaa se, ettei ehdotetun rahoitusleikkurin johdosta synny tilannetta, jossa maakunta ei pysty saamallaan rahoituksella turvaamaan perusoikeuksien toteutumista. Mielestäni perustuslakivaliokunnan on tämän vuoksi ai-

heellista arvioida, tarvitaanko rahoituslakiin nimenomainen ja yksiselitteinen säännös, joka velvoittaisi valtion osoittamaan maakunnalle lisärahoitusta silloin, kun perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen sitä välttämättä vaatii. Ehdotetut säännökset eivät ole nähdäkseni tässä suhteessa riittäviä. Vastuu perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumisesta on uudistuksen toteutuessa joka tapauksessa entistä selvemmin valtiolla.

Toinen yhdenvertaisuuden ja sosiaalisten perusoikeuksien kannalta huomionarvoinen seikka esityksessä on ehdotettu maakuntien lukumäärä. Kuten perusteluissa todetaan, mitä suurempi tämä määrä on, sitä vaikeammaksi muodostuu yhdenvertaisen palvelurakenteen toteuttaminen (s. 652).

Maakuntia perustettaisiin Manner-Suomeen yhteensä 18. Uudet maakunnat lueteltaisiin ja niiden alueet määriteltäisiin laissa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta (3. lakiehdotus 5 §). Maakunnat muodostettaisiin pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon pohjalta. Perusteluissa viitataan pitkäaikaisen tradition mukaiseen maakuntajakoon, joka täyttäisi ”tarkoituksenmukaisen toiminnallisen alueellisen kokonaisuuden vaatimuksen” (s. 651). Toisaalta viitataan asiantuntija-arvioihin, joiden mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien määrä jäisi edelleen liian suureksi palvelujen yhdenvertaisen järjestämisen näkökulmasta. Osa maakunnista olisi jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja (s. 652). Tämä synnyttää tarpeen keskittää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamistehtäviä osalle maakuntia.

Maakuntien lukumäärää ja siitä aiheutuvia, voimavaroja ja osaamista koskevia eroja maakuntien välillä perustellaan esityksessä melko niukasti siihen nähden, että – kuten perusteluissakin todetaan – valittu ratkaisu ei ole paras mahdollinen tai vähiten ongelmallinen sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta (s. 652). Jonkinlaisena kompensoivana järjestelynä perusteluissa tuodaan esiin palvelujen kokoaminen kantokyvyltään vahvemmille alueille kapeampaa erityisosaamista ja kalliita investointeja vaativissa palveluissa (s. 652–653). Palvelujen kokoamisesta eli keskittämisestä säädettäisiin järjestämislain (2. lakiehdotus) 10 ja 11 §:ssä. Vaikka keskittämisen voidaan arvioida parantavan palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja laatua ja edistävän siten perusoikeuksien toteutumista ehdotetussa hallintomallissa, se tarkoittaisi toisaalta maakunnan asukkaiden itsehallinnon ja samalla kansanvaltaisuusperiaatteen rajoittamista (s. 654). Tämä koskisi etenkin järjestämislain 11 §:ssä tarkoitettua palvelujen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin. Kyseisen pykälän mukaan päätösvalta palvelujen tarpeesta, määrästä ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä siirtyisi sille maakunnalle, jolle palvelut keskitettäisiin, ja vastaavasti muut järjestämisvastuussa olevat maakunnat eivät voisi päättää näistä asioista (2. lakiehdotus 11 § 3 mom.). Tilannetta voidaan verrata siihen, jossa maakuntia olisi 18:n sijasta 12. Tarvetta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelujen keskittämiseen ei tällöin olisi (vrt. 2. lakiehdotus 11 §:n 2 mom.). Päätösvaltaa näistä palveluista käyttäisivät alueillaan yhtäläisesti kaikki maakunnat ja niiden suorilla vaaleilla valitut maakuntavaltuustot, mikä olisi demokratiaperiaatteen kannalta selvästi ehdotettua parempi vaihtoehto.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Velvoite koskee myös lainsäätäjää. Kuten edellä on esitetty, ehdotettu 18 maakunnan malli on pulmallinen yhdenvertaisuusperusoikeuden ja sosiaalisten perusoikeuksien kannalta. Sen hyväk-

syminen edellyttäisi siten lähtökohtaisesti tuekseen perustuslain kannalta hyväksyttäviä perusteluja, joita esitykseen sisältyy kuitenkin nähdäkseni vain vähän. En ole myöskään löytänyt esityksestä kohtaa, jossa olisi vertailtu maakuntajaon ja maakuntien lukumäärän eri vaihtoehtoja ja arvioitu maakuntien kykyä vastata sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisesta järjestämisestä eri vaihtoehdoissa.

Maakuntajako ja maakuntien lukumäärä ovat toisaalta tyypillisesti asioita, joista lainsäätäjän tulee voida päättää poliittisen harkintansa nojalla, perustuslain vahvistamissa rajoissa. Myös lainsäätäjän harkintaa korostavalla demokratia-argumentilla on tässä yhteydessä suuri painoarvo. Merkitystä on lisäksi sillä, mitä säädettäisiin maakuntajaon muuttamisesta ja (siihen osaksi liittyvästä) maakunnan arviointimenettelystä. Ehdotetun maakuntajakolain mukaan valtioneuvosto voisi muuttaa maakuntajakoa esimerkiksi maakuntia yhdistämällä muun ohessa silloin, kun muutos parantaa maakunnan ”toiminnallisia tai taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää maakunnan toimintakykyä” tai kun muutos parantaa maakunnan ”asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita”. Lisävaatimus olisi, että maakunnat täyttävät muutoksen jälkeen maakuntajakolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset (5. lakiehdotus 5 ja 10 §). Maakuntajaon muuttamiseen voitaisiin päätyä maakunnan arviointimenettelyn seurauksena. Arviointimenettelystä säädettäisiin maakuntalaissa (1. lakiehdotus 103–105 §). Arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioisivat maakunnan ”taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään”. Menettelyn käynnistäminen perustuisi maakunnan taloudellista kantokykyä osoittaviin indikaattoreihin (1. lakiehdotus 104 §). Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus tehdä valtiovarainministeriölle aloite arviointimenettelyn käynnistämiseksi silloin, kun maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut esimerkiksi niin, että palvelujen ”tarpeenmukainen ja riittävä” saatavuus tai saavutettavuus taikka palvelujen laatu on ”merkittävästi huonompi” kuin muissa maakunnissa (2. lakiehdotus 20 §).

Maakuntajaon muuttamisen yksi keskeinen peruste olisi siten maakunnan heikko taloudellinen kantokyky ja siitä johtuva alentunut kyky vastata lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, mikä ilmenisi yleensä maakunnan asukkaiden joutumisena muiden maakuntien asukkaita huonompaan asemaan, mitä tulee sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen ja laatuun. Mahdollisuus muuttaa maakuntajakoa tällaisessa tilanteessa tukee, yhdessä lainsäätäjän itsenäistä harkintavaltaa korostavan demokratia-argumentin kanssa, sitä johtopäätöstä, ettei maakuntien ehdotettu lukumäärä muodostu yksin esteeksi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiselle.

Maakunnan itsehallinto ja kansanvaltaisuusperiaate

Hallituksen esitykseen sisältyvällä maakuntalailla (1. lakiehdotus) perustettaisiin uusi hallintotaso, maakuntahallinto. Maakuntalaki konkretisoisi *perustuslain 121 §:n 4 momenttia*, jonka mukaan ”(i)tsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Momentti vastaa asiallisesti aiempaa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” (HE 1/1998 vp, 176/II;

myös esim. PeVL 65/2002 vp, 2). Esitöissä sen enempää kuin perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössäkään ei ole täsmennetty, mitä nämä periaatteet ovat. Tulkintatilanne on siten avoin. Se edellyttää perustuslakivaliokunnalta kannanottoa siihen, miten maakuntien hallinnosta pitää säätää, jotta perustuslain vaatimukset täyttyvät. Mitä (vähimmäis)vaatimuksia perustuslain 121 §:n 4 momentti asettaa maakuntia koskevalle oikeudelliselle sääntelylle?

Kunnan asukkaiden itsehallinnosta säädetään *perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa*. Tämän itsehallinnon sisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä verraten vakiintunut. Siihen kuuluvat vaatimus säätää kunnille annettavista tehtävistä lailla ja kunnan verotusoikeus. Nämä kunnallisen itsehallinnon osat mainitaan nimenomaisesti perustuslain 121 §:ssä. Kunnallinen itsehallinto sisältää myös kansanvaltaisuuden, joka tarkoittaa ensi sijassa kunnan asukkaiden oikeutta valita suorilla vaaleilla kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin (valtuusto), kunnan oikeutta yleiseen toimialaan, kunnan oikeutta päättää omasta taloudestaan ja hallinnostaan sekä kunnan ja valtion suhteisiin liittyvää rahoitusperiaatetta. Perustuslain suojaama itsehallinto asettaa rajoituksia kuntiin kohdistuvalle valtion ohjaukselle ja valvonnalle muun ohessa niin, että valvonnan painopisteen tulee olla laillisuusvalvonnassa. Koska kunta toimii itsehallinnollisena yhteisönä myös lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan, näidenkään tehtävien toteutustapaa ei voida yleensä lyödä laissa niin tarkoin lukkoon, etteivät kunnat voisi käyttää lainkaan itsenäistä harkintaa tehtävien toteutustavasta päättäessään. Sama koskee valtion harjoittamaa valvontaa: siinäkään ei voida yleensä antaa kunnille yksityiskohtaisia ohjeita tai määräyksiä tehtävien hoitamistavasta vaan on tyydyttävä sisällöltään yleisempään ohjaukseen. Nämä kunnallisen itsehallinnon keskeiset tunnuspiirteet eivät sovellu ilman muuta sellaisinaan määrittämään perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallintoa. Syynä on jo se, että jälkimmäisestä itsehallinnon lajista säädetään perustuslaissa ensin mainittua väljemmin. Itsehallinnon sisältöä tarkentaessaan lainsäätäjällä on siten enemmän harkintavaltaa perustuslain 121 §:n 4 momentin kuin saman pykälän 1 momentin kohdalla.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momenttia Kainuun hallintokokeilua (HE 198/2002 vp, HE 215/2005 vp) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusesitystä (HE 324/2014 vp) koskevissa lausunnoissaan (PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp). Kainuun hallintokokeilua koskevassa esityksessä (HE 198/2002 vp) merkittävä osa kokeiluun osallistuneiden kuntien tehtävistä ehdotettiin siirrettäväksi kokeilulailla Kainuun maakunnalle. Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotusta etupäässä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kun kunnilta siirrettävien tehtävien piiri oli huomattavan laaja ja muodosti keskeisen osan kuntien silloisista tehtävistä, kokeilu vaikutti merkittävällä tavalla kokeilualueen kuntiin ja kavensi kiistatta niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Tehtävien siirrolle oli kuitenkin perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita (Kainuun maakunnan poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne). Tärkeä merkitys perustuslainmukaisuuden arvioinnissa oli ehdotetulla maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuudella eli välittömillä vaaleilla valittavalla maakuntavaltuustolla, jonka tuli käyttää maakunnan päätösvaltaa. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lievensi tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista. Kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, jota valiokunta tosin piti kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempänä. Ehdotettu sääntely ei

kaiken kaikkiaan tehnyt asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualueen kunnissa (PeVL 65/2002 vp, 2–3; PeVL 22/2006 vp, 2–3; myös PeVL 67/2014 vp, 4).

Arvioidessaan vuoden 2014 valtiopäivillä esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi (HE 324/2014 vp) perustuslakivaliokunta viittasi *perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momenteissa* säädettyyn julkisen vallan kansanvaltaiseen perustaan. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on valiokunnan mukaan kunnallisella itsehallinnolla. Kansanvaltaisuus tarkoittaa kunnallisen itsehallinnon kohdalla ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. Ehdotettu tehtävien ja vastuiden siirto kunnilta kuntayhtymille merkitsi jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kunnalliseen itsehallintoon. Sääntelylle oli kuitenkin ”nykyinen kuntarakenne” huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Ongelmallisimmat piirteet kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta liittyivät valiokunnan mielestä uudistuksen hallinnolliseen toteuttamistapaan. Ehdotettuun hallintomalliin ei sisältynyt alueen asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemaa toimielintä, joka olisi korvannut kunnallista itsehallintoa ja tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kunnissa. Kysymys ei ollut siten perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Ehdotettu malli ei toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. ”Kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulle kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto.” Tällöin olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa. (PeVL 67/2014, 3–6; PeVL 75/2014, 3). Ehdotettua rahoitusjärjestelmää (kuntien maksuosuudet järjestämisvastuussa oleville kuntayhtymille) arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että yhtenä vaihtoehtona sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voitaisiin toteuttaa myös siirtämällä tehtävät ”perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla olisi verotusoikeus”. Lisäksi oli olemassa ”muita mahdollisia rahoitusmalleja” (PeVL 67/20914 vp, 9).

Esitetyn perusteella hallinnon kansanvaltaisuus on välttämätön edellytys sille, että hallintomalli täyttää perustuslain 121 §:n 4 momentin vaatimukset. Tämän merkitys korostuu siirrettäessä tehtäviä kunnilta kyseisen säännöksen tarkoittamille hallintoalueille. Siirrosta johtuva kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen edellyttää vastaanottavalta hallinnolta demokraattista perustaa. Tärkein seikka on tällöin ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen valintatapa eli alueen asukkaiden oikeus valita toimielimen jäsenet keskuudestaan välittömillä vaaleilla. Hallituksen esitykseen sisältyvän maakuntalain mukaan maakunnan päätösvaltaa käyttäisi maakuntavaltuusto, jonka jäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valittaisiin maakunnassa toimitettavilla välittömillä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla. Äänioikeus maakuntavaaleissa olisi maakunnan asukkailla (1. lakiehdotus 4 ja 5 luvut, erityisesti 16, 17 ja 22 §). Maakuntalaissa sekä sosiaali-ja terveydenhuollon järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi muistakin maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, kuten aloiteoikeudesta ja maakunnan kansanäänestyksestä (1. lakiehdotus 5 luku, 2. lakiehdotus 34 §). Ne lujittaisivat omalta osaltaan maakuntahallinnon kansanvaltaista perustaa.

Maakunnallisen itsehallinnon toisena tunnuspiirteenä perustuslakivaliokunta on maininnut verotusoikeuden. Kannanotto esitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusesityksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 67/2014 vp). Samassa lausunnossa valiokunta nosti toisaalta esiin muidenkin rahoitusmallien mahdollisuuden (s. 9). Kainuun hallintokokeilua koskevissa lausunnoissa valiokunta keskittyi tarkastelemaan hallinnon kansanvaltaisuutta eikä maininnut verotusoikeutta maakunnallisen itsehallinnon yhteydessä (esim. PeVL 65/2002 vp, 3). Nyt esillä olevassa esityksessä maakunnalle ei ehdoteta verotusoikeutta. Maakuntien ainoita tulonlähteitä olisivat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Olen edellä arvioinut ehdotettua rahoitusmallia perusoikeuksien kannalta ja pitänyt sitä tässä suhteessa joiltakin osin ongelmallisena. Pulmallinen malli on myös maakunnan itsehallinnon näkökulmasta. Maakunnan ja sen asukkaiden mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja toiminnastaan muodostuisivat verotusoikeuden puuttumisen vuoksi sangen kapeiksi. Samaan kokonaisuuteen kuuluu se, ettei maakunnilla olisi oikeutta myöskään yleistoimialaan, eli se ei voisi ottaa itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen vapaaehtoisia tehtäviä, jotka se itse rahoittaisi. Yleistoimialaa on pidetty vakiintuneesti yhtenä perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon osatekijänä.

Aiheutuuko edellä todetusta ristiriita perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa? Mikäli kysymys olisi kunnallisesta itsehallinnosta, vastaus olisi ilmeinen jo perustuslain 121 §:n sanamuodon perusteella. Maakunnallisen itsehallinnon kohdalla tilanne sitä vastoin on epäselvä. Arvioin asiaa niin, ettei verotusoikeuden puuttuminen voi olla tässä suhteessa yksin ratkaiseva seikka, vaan johtopäätöksen tulee perustua kokonaisarvioon. Rahoitusjärjestelyjen ja ylimmän päättävän elimen valintavan ohella huomioon otettavia seikkoja ovat tällöin ainakin maakunnan tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus sekä erilaisten vastuiden jakautuminen valtion ja maakunnan välillä (ks. PeVL 75/2014 vp, 4).

Maakunnan tehtäväpiiri muodostuisi esityksen mukaan laajaksi (1. lakiehdotus 6 §). Ylivoimaisesti tärkein ja laaja-alaisin tehtävä olisi sosiaali- ja terveydenhuolto. Esityksen perusteella on vaikea muodostaa täsmällistä kuvaa siitä, kuinka itsenäistä päätösvaltaa maakunta käyttäisi tätä tehtävää hoitaessaan. Asiaan vaikuttavat myös etuuslakien säännökset samoin kuin vielä valmisteilla oleva valinnanvapauslainsäädäntö. Selvää on kuitenkin se, että maakunnan päätösvalta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä olisi kunnille nykyisin kuuluvaa vastaavaa päätösvaltaa kapeampi. Maakunnan päätösvaltaa rajoittaisivat ainakin seuraavat hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset:

- Maakunnan velvollisuus erottaa omassa toiminnassaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen toisistaan (2. lakiehdotus 22 §)
- Maakunnan velvollisuus perustaa yksi tai useampi liikelaitos ja antaa kaikki maakunnan omat sosiaali- ja terveyspalvelut yhden liikelaitoksen tuotettavaksi (1. lakiehdotus 52 §, 2. lakiehdotus 22 § 1 mom.)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalue ja palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin (2. lakiehdotus 10 ja 11 §)
- Maakunnan ja sen ei-kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tytäryhteisön velvollisuus käyttää maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten tuottamia palveluja (1. lakiehdotus 119 §)

Maakunnan velvollisuus erottaa omassa toiminnassaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen rajoittaisi merkittävästi maakunnan itsenäistä päätösvaltaa sosiaali- ja terveyspal-

velujen järjestämisessä. Samaan suuntaan vaikuttaisi maakunnan velvollisuus antaa sen omat sosiaali- ja terveyspalvelut yhden maakunnan liikelaitoksen hoidettavaksi. Liikelaitoksen tuottamistehtävä olisi lisäksi toissijainen maakunnan ulkopuoliseen palvelutuotantoon nähden: Liikelaitos tuottaisi palvelut vain siinä tapauksessa, ettei niitä ole muutoin saatavilla ”lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti” (2. lakiehdotus 22 § 3 mom.). Vaikka vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kuuluisi maakunnalle (2. lakiehdotus 9 §), tämän vastuun ja siihen liittyvän itsenäisen päätösvallan sisältö näyttää muodostuvan melko kapeaksi, verrataanpa sitä maakuntalaissa tarkoitettuun järjestämisvastuuseen (1. lakiehdotus 7 §) tai kunnille nykyisin kuuluvaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävään: Maakunnalla ei olisi oikeutta päättää palvelujen tuottamistavasta, tai sen päätösvalta olisi tässä suhteessa ainakin huomattavan rajattu (vrt. 1. lakiehdotus 8 § 1 mom.). Se ei voisi sopia itsenäisesti järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle maakuntalaissa tarkoitetulla tavalla (1. lakiehdotus 7 § 1 mom.), sillä palvelujen kokoamisesta säädettäisiin järjestämislaissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa (2. lakiehdotus 11 § 1 ja 2 mom.). Maakunnan järjestämistehtävään ei (ainakaan palvelujen keskittämisen yhteydessä) kuuluisi myöskään vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta eikä päättäminen palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa (2. lakiehdotus 11 § 3 mom., s. 445–447).

Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisvelvollisuutta perustellaan esityksessä johtamisen parantamisella, kustannusten hallinnalla ja laadun kehittämisellä (s. 208, 463, 662). Toisaalta tuodaan esiin näiden tavoitteiden saavuttamisen epävarmuus (s. 221) sekä se, että palvelujen järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen aiheuttaa osaltaan pysyviä transaktiokustannuksia, joiden suuruutta on vaikea arviodia (s. 218). Perusteluissa myös viitataan tilaaja–tuottaja -mallia kokeilleiden kuntien negatiivisiin kokemuksiin, mitä tulee muun muassa kustannusten hallintaan tämän mallin avulla (s. 664). Jo perustelujen ristiriitaisuudesta johtuu, ettei niitä voida pitää kovin vakuuttavina etenkin siihen nähden, että tilaaja–tuottaja -mallin säätäminen pakolliseksi maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa merkitsee huomattavaa rajoitusta maakunnan itsenäiseen päätösvaltaan ja siten myös maakunnan asukkaiden itsehallintoon.

Vastaava arvio voidaan esittää, tosin lievempänä, ehdotuksesta, jolla maakunta velvoitettaisiin antamaan kaikki sen omana tuotantona hoidettavat sosiaali- ja terveyspalvelut maakunnan liikelaitoksen tuotettaviksi. Vaikka liikelaitos kuuluisikin maakunnan organisaatioon eikä siis olisi itsenäinen oikeushenkilö, se ei olisi yhtä kiinteä osa tätä organisaatiota kuin esimerkiksi maakuntalaissa tarkoitetut maakunnalliset lautakunnat ja johtokunnat. Liikelaitoksen asemasta ja tehtävistä, suhteesta maakuntaan, liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä ja kokoonpanosta sekä liikelaitoksen taloudesta säädettäisiin maakuntalaissa (1. lakiehdotus 9 luku). Maakuntavaltuuston tehtäviin kuuluisi muun muassa päättää liikelaitoksen toiminnan ja talouden tavoitteista (1. lakiehdotus 52 §). Käytännössä liikelaitos toimisi kuitenkin varsin itsenäisesti. Sillä olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty asema maakunnan sisällä, mitä muun muassa liikelaitoksen johtokunnan riippumattomuus maakunnan muista toimielimistä korostaisi (s. 368–370). Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen liittyisi se, että liikelaitos olisi tuotannon toteuttamisessa itsenäinen järjestämisestä vastaavaan maakunnan viranomaiseen nähden (s. 463). Liikelaitokselle ehdotettu tärkeä tehtävä palvelujen tuottajana ja sen itsenäinen asema maakunnan sisällä kaventaisivat osaltaan demokraattisesti valitun maakuntavaltuuston päätösvaltaa ja heikentäisivät siten hallin-

tomallin kansanvaltaista perustaa. – Palvelujen keskittämistä suurempiin kokonaisuuksiin ja sen vaikutusta maakunnalliseen itsehallintoon on arvioitu lyhyesti edellä.

Maakunnan päätösvaltaan kohdistuvien rajoitusten vastapainoksi esitys sisältää myös tätä päätösvaltaa korostavia elementtejä. Niitä ovat ainakin seuraavat:

- Maakunnan velvollisuus laatia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa (2. lakiehdotus 14 §)
- Maakunnan velvollisuus laatia maakunnan asukkaille osoitettu palvelulupaus (2. lakiehdotus 15 §)
- Palvelun tuottajan velvollisuus noudattaa toiminnassaan, lakisääteisten velvoitteiden ohella, maakunnan palvelustrategiaa ja palvelulupausta sekä maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja (2. lakiehdotus 23 §)
- Palvelujen tuottajiin kohdistuva maakunnan yleinen ohjaus (2. lakiehdotus 32 §)
- Maakunnan velvollisuus ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa sekä tähän liittyvä maakunnan tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus (1. lakiehdotus 9 § 2 mom.) (Vrt. s. 446, jonka mukaan maakunnan ”keinona yhteen sovitettujen palvelujen varmistamisessa on lain 24 §:ssä tarkoitettuihin sopimuksiin perustuva palvelun tuottajien sopimusohjaus sekä tuottajien valvonta”. Viittaus on epäselvä. Järjestämislain 24 §:ssä säädetään palvelun tuottajan omavalvonnasta, eikä mainintaa tuottajain kanssa solmittavista sopimuksista tai sopimusohjauksesta löydy järjestämislain muistakaan pykälistä. Kohdistuuko viittaus valmisteilla olevaan lakiin asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa?)

Yksi huomioon otettava seikka maakunnan itsehallinnollista asemaa arvioitaessa on maakuntaan kohdistuva valtion viranomaisten ohjaus ja valvonta. Itsehallinnon periaatteisiin on katsottava tässäkin yhteydessä kuuluvan, että valtion harjoittamasta ohjauksesta ja valvonnasta tulee säätää laissa. Mitä yksityiskohtaisemmin valtio ohjaa ja valvoo maakuntien toimintaa, mitä enemmän ohjauksella ja valvonnalla on mahdollista puuttua tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ja mitä suurempi rooli on oikeudellisesti velvoittavalla ohjauksella, sitä vähemmän tilaa jää maakunnan itsenäiselle päätösvallan käytölle. Toisaalta, ja kuten edellä on todettu, valtion ohjausta ja valvontaa on tässäkin yhteydessä mahdollista perustella perusoikeuksien ja etenkin yhdenvertaisuuden turvaamisella. Tavoitteena tulisi siksi olla oikean tasapainon löytäminen perusoikeuksien ja toisaalta maakunnan asukkaiden itsehallinnon ja siihen liittyvän kansanvaltaisuusperiaatteen välillä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan varsin pitkälle meneviä ohjaus- ja valvontavaltuuksia, joilla valtion viranomaiset voisivat – säädettyjen edellytysten täyttyessä – puuttua maakuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Esimerkkinä voidaan mainita seuraavat:

- Valtioneuvoston toimivalta päättää säädetyin edellytyksin maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa (2. lakiehdotus 18 §)
- Valtioneuvoston toimivalta ohjata säädetyin edellytyksin sitovasti maakunnan palvelurakennetta, investointeja ja tiedonhallintaa (2. lakiehdotus 19 §)
- Maakunnan arviointimenettely, sen käynnistämistä koskeva sosiaali- ja terveysministeriön aloiteoikeus (1. lakiehdotus 103–105 §, 2. lakiehdotus 20 §)
- Useat muut valtion viranomaisten ohjaus- ja valvontatehtävät ja -valtuudet (2. lakiehdotus 4 ja 6 luvut, 1. lakiehdotus 3 luku)

Osa edellä luetelluista ohjaus- ja valvontakeinoista edustaisi sitomatonta, sisällöltään yleistä ja/tai muuten väljää ohjausta tai valvontaa, kun taas osassa olisi kyse varsin intensiivisestä ja jopa toi-

minnan tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvasta valvonnasta. Esimerkki jälkimmäisestä on järjestämislain 19 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston mahdollisuus velvoittaa maakunta tekemään tarvittavat muutokset maakunnan järjestämisvastuulla olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valtioneuvoston tulisi tällöin päätöksessään yksilöidä kyseiset muutokset. Päätöksessä voitaisiin osoittaa maakunnalle myös keinot muutoksen toteuttamiseksi. Edellytys kyseisen ohjauskeinon käytölle olisi, ettei maakunnan palvelurakenne varmista ”palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta” taikka järjestämislain 12 §:ssä tarkoitetun valinnanvapauden toteutumista, eikä korjaavia toimenpiteitä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai järjestämislain 29 §:n mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. Perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi päätöksellään velvoittaa maakunnan esimerkiksi vähentämään tarpeettoman laajaa laitoshoitokapasiteettia ja muuttamaan laitoksen tässä tarkoituksessa avohoidon toimintayksiköksi (s. 459). Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen päätös; maakunta voisi hakea siihen muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti (2. lakiehdotus 60 § 2 mom.)

Maakunnan asemaa perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta arvioitaessa huomioon otettavia näkökohtia ovat ainakin seuraavat. Maakunnan päätösvaltaa käyttäisi maakunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Tämä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa olennainen seikka niin julkisen vallan demokraattista perustaa koskevan vaatimuksen (PL 2 § 2 mom.) kuin maakunnan itsehallinnon (PL 121 § 4 mom.) kannalta. Kansanvaltaisuutta vahvistaisivat maakunnan asukkaille kuuluvat muut osallistumis- ja vaikuttamiskeinot, joista säädettäisiin maakuntalaissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Toisaalta taas verotusoikeuden puuttuminen kaventaisi selvästi maakunnan itsenäistä päätösvaltaa ja merkitsisi itsehallintoon kohdistuvaa rajoitusta. Samanlaisia vaikutuksia olisi niillä säännöksillä, jotka rajaisivat maakunnan oikeutta päättää sen järjestettäväksi kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisesta. Tärkein rajaus tässä suhteessa olisi maakunnan velvollisuus erottaa sen omassa toiminnassa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen.

Maakunnan järjestämistehtävän sisältö muodostuisi kohtalaisen suppeaksi, koska monista tähän tehtävään lähtökohtaisesti kuuluvista asioista säädettäisiin laissa tai lain nojalla erikseen taikka näistä asioista päättäminen luettaisiin osaksi palvelujen tuottamista, johon maakuntavaltuusto tai sen alaisuudessa olevat toimielimet voisivat vaikuttaa vain vähän. Järjestämisvastuuseen liittyen maakunnalla olisi käytössään palvelutuotantoon kohdistuvia ohjauskeinoja, kuten maakunnan palvelustrategia ja palvelulupaus. Keinojen tehokkuutta on vaikea arvioida täsmällisesti. Mikä olisi seuraus esimerkiksi silloin, kun palveluntuottaja laiminlöisi palvelustrategian noudattamisen? Tarkemmat säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta ja palveluntuottajien valvonnasta on ilmeisesti tarkoitus ottaa valinnanvapautta koskevaan lakiin. Valtio puolestaan ohjaisi ja valvoisi maakuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa tiiviisti. Ehdotetut säännökset tarjoavat valtion viranomaisille tehokkaita keinoja puuttua palvelujen järjestämiseen, laissa säädetyin edellytyksin. Tätä voidaan perustella perusoikeusargumentein, mutta kääntöpuolena on maakunnan itsenäisen päätösvalan kaventuminen. – Perustuslain 121 §:n 4 momentin edellytysten täyttymisestä voidaan siten esittää argumentteja niin puolesta kuin vastaankin. Lopputulos riippuu siitä, miten eri argumentteja painotetaan ja punnitaan toisiaan vasten. Kuten edellä on todettu, asia on pitkälti lainsäätäjän harkinnassa. Estettä ei ole mielestäni sille, että perustuslain asettamien vaatimusten katsotaan tässä yhteydessä täyttyvän, tosin ehkä vain niukasti.

Tampereella 6. huhtikuuta 2017

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori