Juha Lavapuro 7.4.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Lausunnon kohde

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja ja parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta hidastamalla sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kasvua. Tavoite on tässä suhteessa sama kuin viime vaalikaudella eduskunnan käsiteltävänä olleella ja sittemmin kaatuneella sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksella. Tuolloin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaaliturvaan kuuluvien oikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa. Merkitystä oli valiokunnan mukaan myös sillä, että väestöryhmien väliset ja alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuus sen myötä kasvanut merkittävän suureksi sen seurauksena, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on kuntakohtaisuuden myötä jakautunut pirstaleisesti. (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp)

Perustuslakivaliokunta pitikin viime vaalikauden sote-esityksen perusratkaisua — laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista — hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna. Samalla se kuitenkin korosti, ettei ollut valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida sääntelyä ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan erityisesti järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja palvelujen rahoitusvastuuta on syytä tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Mahdollisina vaihtoehtoina sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä valiokunta piti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, yksitasoisille kuntayhtymille tai järjestämisvastuun siirtämistä valtion vastuulle.

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on sinänsä omaksuttu edellä viitattu perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen ratkaisu. Esitykseen sisältyvän 5 lakiehdotuksen perusteella Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa, jotka olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin 1 lakiehdotuksessa tarkoitetulla maakuntalailla säädetään. Samalla kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuu siirrettäisiin sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla (2. lakiehdotus) kunnilta perustettaville maakunnille. Siirto on ehdoton. Kunnat, kuntayhtymät sekä niiden tytäryhteisöt ja määräysvallassa olevat säätiöt eivät saisi 2. Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin nimenomaisen kiellon vuoksi tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Hallituksen esitys merkitsee siten sosiaali- ja terveyspalvelutehtävän poisottamista kunnilta ja näiden palveluiden järjestämistehtävän osoittamista maakunnille. Samalla palveluiden tuottamisessa olisi perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja soveltuvin osin myös erikoistason palveluiden osalta pääsääntönä erilliseen lakiin perustuva valinnanvapaus. Tämäkin pääsääntö olisi 2 lakiehdotuksen perusteella ehdoton. Maakunnan on 22 §:n mukaan järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelun tuottaja. Palvelun tuottajan valinnasta säädetään erikseen.

Hallituksen esityksen taustalla olevat tavoitteet ovat sinänsä perusteltuja perustuslain 6 §:n, 19 §:n ja 22 §:n yleisen turvaamisvelvollisuuden kannalta. Omaksuttu hallinnollinen ratkaisu mahtuu sekin perustuslakivaliokunnan aiemmin linjaamiin yleisiin puitteisiin, lukuunottamatta ehkä maakuntien verotusoikeutta, jota perustuslakivaliokunta viime vaalikaudella piti yhtenä maakunnallisen ratkaisuvaihtoehdon ulottuvuutena.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen keskeisin tavoite, näiden palvelujen riittävyyden ja yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, jää kuitenkin kokonaan nyt auki, koska sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta olennaisen tärkeä valinnanvapauslainsäädäntö ei ole nyt valiokunnan tarkasteltavana. Pidän puutetta perustuslain kannalta aivan olennaisena. Kysymys ei ole mistä tahansa säädettävän lain liitännäislakiin liittyvästä puutteesta, vaan puutteesta, joka koskee välittömästi perustuslaissa suojattujen oikeuksien toteutumista ja joka yhtä välittömästi liittyy myös hallituksen esityksen tavoitteisiin.

Puute on valtiosääntöoikeudellisesti perustavanlaatuinen, koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen tavoitteilla on välitön liityntä sekä perustuslain 19 §:ssä mainittuihin sosiaalisiin oikeuksiin että perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Näiden tavoitteiden ja niin ollen asiaan liittyvien perusoikeuksien toteutuminen riippuu viimekädessä siitä, palvelujen tuottamista koskevasta sääntelystä. Pidän selvänä, ettei hallituksen esitys tältä osin nykyisessä muodossaan täytä perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimusta siitä, että ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.”

Koska hallituksen esitykseen liittyy näin olennainen puute, katson, ei esitys nykyisellään mahdollista arviota sen osalta, täyttääkö se perustuslain 19 §:ään ja 6 §:n asettamat vaatimukset.

Samasta syystä – ja ottaen huomioon lausuntopyynnössä olevan viittauksen siihen, että valiokunnan on tarkoitus jatkaa tähän hallituksen esitykseen liittyviä kuulemisia vielä sen jälkeen kun valinnan vapautta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle – en pidä tässä vaiheessa perusteltuna lausua kattavasti hallituksen esityksen sisältyvän sosiaali ja terveyspalvelujen järjestämislakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Asiaan on mahdollista muodostaa perusteltu kanta vasta siinä vaiheessa, kun valinnanvapauslain täsmällinen sisältö on tiedossa. Sama koskee myös muita valinnanvapauslainsäädäntöön olennaisesti kytkeytyviä ehdotuksia. Kun niin ollen esimerkiksi yhtiöittämisvelvollisuus on kytketty nimenomaisesti tilanteeseen, jossa maakunnan hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai joissa palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnan-

vapauden piirissä, olen päätynyt katsomaan, että myös yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on mahdollista arvioida kokonaisuudessaan vasta siinä vaiheessa, kun valinnanvapaussääntelyn sisältö on täsmällisesti selvillä.

Edellä mainitusta rajauksesta huolimatta on syytä korostaa, että hallituksen esitykseen sisältyy sinänsä asianmukaisen laajat ja perusteelliset säätämisjärjestysperustelut, joissa on hyvin tunnistettu esitykseen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut, mukaan lukien perustuslain 19 §:ään ja 6 §:ään liittyvät ongelmat. Ottaen kuitenkin huomioon asian keskeneräisyyden, pyrin tässä lausunnossani keskittymään ennen muuta sellaisiin periaatteellisiin, alueellista itsehallintoa koskeviin seikkoihin, joihin asian tässä vaiheessa on mahdollista muodostaa kanta, ja joita voidaan pitää esikysymyksenomaisina.

Itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla

Lähtökohdat
Hallituksen esitykseen sisältyvän maakuntajakolain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu maakuntiin siten kuin maakuntalaissa säädetään. Maakuntalain 2 §:ssä tarkoitetut maakunnat perustettaisiin julkisoikeudellisina yhteisöinä 1 päivänä heinäkuuta 2017, kun maakuntalain on tarkoitus tulla voimaan.

Perustettavaksi ehdotettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. Sen ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” Lisäksi asiassa on merkitystä myös perustuslain 122 §:n säännöksellä hallinnollisista jaotuksista. Sen mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan”. Asukkaiden itsehallinto saa sisältöä myös perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentin osallistumisoikeuksia koskevista säännöksistä.

Lainsäätäjän harkintamarginaali ja kysymys 18 maakunnan sote-palvelujen järjestämistehtävästä

Perustuslain 121.4 §:n säännöksen sisältöä ei ole perustuslain esitöissä juurikaan avattu. Itse asiassa säännös on hyvin yleisluontoinen verrattuna esimerkiksi kunnallista itsehallintoa koskevaan säännökseen. Tältä kannalta katsoen lainsäätäjällä vaikuttaisi olevan varsin laaja harkintamarginaali tällaisten PL 121.4 §:n tarkoittamien itsehallintoalueiden. Perustuslaki ei sen paremmin kiellä kuin käskekään tällaisten alueiden perustamista, vaan sallii sen. Esimerkiksi se, että itsehallintoalueita ehdotetaan muodostettavaksi 18, kuuluu siten ilmeisen selvästi perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen edellyttämään lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.

Toisaalta siltä osin kuin lainsäätäjä säätää itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueille, tulee sääntelyn varmistaa perusoikeuksien toteutuminen ja noudattaa itsehallinnon periaatteita samoin kuin muitakin perustuslain säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta keskeinen kysymys on, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävistä sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Kuten edellä olen esittänyt, käsillä olevan hallituksen esitys ei vielä mahdollista sen arvioimista, täyttääkö esitys nämä perustuslain vaatimukset. Sitten kun arvi-

oon tulee mahdollisuus, lähtökohtana kuitenkin voidaan todeta olevan se hallituksen esityksestäkin ilmenevä periaate, ettei lainsäätäjällä ole velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia, kunhan tällainen muu vaihtoehto voidaan perustella valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla. (ks. myös PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp).

Kysymys ei siis ole siitä, että lainsäätäjän harkinta olisi tässä kysymyksessä jollakin tavalla perustuslaillisista näkökohdista vapaa, vaan siitä, että jotkin muut perustuslakiin kytkeytyvät perusteet saattavat oikeuttaa sellaisen ratkaisuvaihtoehdon omaksumisen, joka ei välttämättä ole paras mahdollinen jonkin yksittäisen perusoikeuden toteutumisedellytysten kannalta, mutta jonka kuitenkin kokonaisuutena ottaen voidaan katsoa mahtuvan perustuslainmukaiseen järjestelmään. Tästä näkökulmasta tarkastellen ainakin ensi näkemältä perusteltuna voidaan pitää esimerkiksi sitä hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua, jossa kaikkia sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä ei annetakaan 18 maakunnan kannettavaksi vaan osa niistä kootaan järjestämislain 11 §:ssä säädettävällä tavalla suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Tällainen ehdotus nimittäin pyrkii sovittamaan yhteen yhtäältä järjestäjien liian suureen määrään liittyvät ongelmat (ks. säätämisjärjestysperusteluissa mainitut terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioinnit ja lainvalmistelun yhteydessä laaditut arvioinnit, joiden mukaan puhtaan 18 maakunnan mallin mukainen järjestämisvastuu jättäisi järjestäjien määrän liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta) ja toisaalta perustuslain 122 §:ssä mainittuun yhteensopiviin aluejaotuksiin ja perustuslain 121 §:n itsehallintoperiaatteeseen liittyvät vaatimukset.

Itsehallinnon periaatteet perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan 121 §:n 4 momentissa ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”. Mitä näillä itsehallinnon periaatteilla sitten tarkoitetaan? Tältä osin johtoa on syytä hakea varsinkin perustuslakivaliokunnan kunnallista itsehallintoa koskevasta käytännöstä. Valiokunta lähtee tässä käytännössään tyypillisesti liikkeelle seuraavasta yleisestä luonnehdinnasta, jolla se paitsi täsmentää kunnallisen itsehallinnon sisältöä, myös määrittelee sille eräänlaisen kansanvaltaiseen päätöksentekoon kytkeytyvän kovan ytimen:

> ”Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp , s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”

Nämä kunnallista itsehallintoa koskevat lähtökohdat ovat edelleen täsmentyneet etenkin kahden kunnallisen itsehallinnon pääulottuvuuden alueella. *Itsehallinnon kansanvaltaisessa ulottuvuudessa* perustuslain 121 §:n on katsottu edellyttävän erityisesti sen turvaamista, että kuntalaisilla on oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Kansanvaltaisuutta koskevan ulottuvuuden ohella kunnan itsehallinnolla on myös *taloudellinen puolensa*. Se on tyypillisesti määrittänyt sekä kunnille säädettävien uusien tehtävien ja niiden rahoituksen että kunnan verotusoikeutta koskevan

lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisia rajoja. Perustuslakivaliokunta on käytännössään hyvin vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. (ks. esim. PeVL 29/2009 vp ja siinä viitatut PeVL 41/2002 vp , s. 3/II, PeVL 50/2005 vp , s. 2/I. Samoin se on vakiintuneesti katsonut kunnille perustuslain 121 §:n 3 momentissa turvatun verotusoikeuden kuuluvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. (PeVM 10/1998 vp, s. 35 ja PeVL 41/2002 vp, s. 2.). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös itsehallinnon *sisällölliseen ulottuvuuteen*. Tähän liittyy mm. vaatimus siitä, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Samoin valiokunta on pitänyt tarpeellisena varmistaa, ettei järjestely supista oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II). Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilua arvioidessaan valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei ehdotetulla sääntelyllä rajoitettu kuntien yleistä toimialaa tain niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottavia tehtäviä, ja ettei maakunnalle siirretty kuntien kaikkia pakollisia tehtäviä.

Nämä periaatteet eivät sinänsä ole muodostuneet esteeksi merkittävillekään muutoksille kuntien tehtäviin ja siitä seuraaville rajoituksille kuntien itsehallintoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta koskevassa lausunnossaan valiokunta päinvastoin katsoi, että tuolloin esillä ollut tehtävien ja vastuiden siirto kuntayhtymille oli poikkeuksellisen laaja ja merkitsi jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon. Sääntelylle oli valiokunnan mukaan kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Lisäksi oli sen mukaan huomattava, että jo nykyisin suuri osa etenkin terveydenhuollon tehtävistä on järjestetty ylikunnallisesti eikä esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä ole pidetty perustuslain vastaisina (PeVL 31/1996 vp). Tehtävien siirrolla ei valiokunnan mukaan myöskään rajoitettu vakiintunutta kuntien yleistä toimialaa. (PeVL 67/2014 vp).

Nyt esillä oleva ehdotus merkitsee kuntien lakisääteisten tehtävien siirtoa kokonaisuudessaan kunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnille. Tähän ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Tehtävät on kunnille lailla säädetty joten ne voidaan myös ottaa lailla pois.

Maakuntien ylin päättävä toimielin olisi välittömillä vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Tässä mielessä, ja ottaen huomioon myös maakuntalakiehdotuksen 5 luvun osallistumisoikeuksia koskeva sääntelyn, maakunnan päätöksenteko täyttäisi itsehallintoon sisältyvän *kansanvaltaisuusperiaatteen* vaatimukset. Toisaalta näyttää siltä, ettei itsehallinnolle jäisi juurikaan sisältöä. Maakuntalakiehdotukseen ei ensinnäkään sisälly kuntalain 7 §:ää vastaavaa säännöstä siitä, että maakunta voisi hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Sen sijaan maakuntalaki lähtee siitä, että maakunnalla on käytännössä ainoastaan lakisääteisiä tehtäviä. Maakunnan tehtäviä koskevan maakuntalain 6 §:n 1 momentin perusteella maakunta hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä pykälässä erikseen täsmennetyillä toimialoilla, minkä lisäksi se voi hoitaa eräitä 6 §:n 2 momentissa täsmennettyjä tehtäviä ja muita laissa erikseen säädettyjä tehtäviä (6 §n 3 momentti). Tällainen lähtökohta itsehallinnollisen elimen tehtävien perustumisesta yksinomaan lakisääteisiin tehtäviin on hankala sen itsehallintoon meillä liitetyn vaatimuksen kanssa, että itsehallintoon kuuluu olennaisena osana myös yleisen toimialaan, siis esimerkiksi kunnan itse itselleen ottamien tehtävien hoitaminen.

Taloudellisen itsehallinnon kannalta ongelmallista puolestaan on, ettei sitä juurikaan ole. Maakunnilla ei ole esimerkiksi verotusoikeutta, joka taas on meillä yleensä nähty olennaisena

osana kuntien taloudellista itsehallintoa. Taloudellista itsehallintoa kaventaa selvästi myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot muodostavat suurimman osan maakuntien taloudellisesta päätöksenteosta. Tältä osin maakunnan päätöksentekovaltaa rajaa voimakkaasti myös se, että sosiaali- -ja terveydenhuoltolakiehdotuksen 26 §:n perusteella valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi valtakunnalliset lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Saman lakiehdotuksen 19 §:n perusteella valtioneuvosto voi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.

Maakuntalakiehdotuksen 112 §:ssä tarkoitettu yhtiöittämisvelvollisuus on sekin omiaan siirtämään maakunnan asukkaiden kannalta keskeistä päätöksentekoa välittömän demokraattisen kontrollin ulkopuolelle. Maakuntaa koskisi 15 luvussa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettäisiin erikseen, joten niihin ei tässä vaiheessa voi sinänsä ottaa kantaa. Toisaalta yhtiöittämisvelvollisuus näyttäisi olevan joka tapauksessa hyvin laaja. Ennakoida voitaneen, että käytännössä hyvin huomattava osa maakunnan asukkaiden tarvitsemista palveluista olisi yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä.

Nähdäkseni voi hyvällä syyllä kysyä, mitä alueellisesta itsehallinnosta ja sen kansanvaltaisuudesta jää jäljelle. Myönteistä sinänsä on, että maakuntien päätöksenteko nojautuisi kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti välittömillä vaaleilla valittavaan valtuustoon. Jotta kansanvaltaisuudella olisi ei olisi asiallisesti merkitystä, tulisi sillä olla myös sisällöllinen ja taloudellinen ulottuvuutensa. Nyt niiden ala näyttää kuitenkin jäävän hyvin ohueksi.

Ehdotettu sääntely ei ole asianmukaista myöskään *kuntien* itsehallinnon kannalta. Kunnallisveroa koskevat ehdotukset merkitsevät ensinnäkin merkittävää, joskin ylimenokaudeksi tarkoitettua, poikkeamaa itsehallinnon taloudellisesta ulottuvuudesta. Pidän myös ongelmallisena hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua siitä, että varsinainen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen rajataan yksiselitteisesti niiden toimialan ulkopuolelle. Yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi sinänsä kuntien tehtäväksi, mutta kuten 2. Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentissa todetaan, kunnat eivät enää lain voimaantultua tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja. Ne eivät toisin sanoen saa ottaa vastaavia tehtäviä hoitaakseen yleisen toimialan tehtävinä. Mielestäni on valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaista, onko näin laajamittainen kunnallisen itsehallinnon rajoitus perustuslain 121 §:n näkökulmasta asianmukainen.

Kokonaisuutena ottaen pidän ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslaissa suojatun alueellisen itsehallinnon kannalta. Hallituksen esitys näyttää typistävän itsehallinnon ja osallistumisoikeudet lähinnä oikeudeksi osallistua välittömiin vaaleihin. Keskeinen osa kunnallisen päätöksenteon sisältöä siirretään maakunnille samalla kun maakuntien päätöksenteko näyttää keskeisiltä osiltaan typistyvän valtionohjauksessa tapahtuvaksi maakunnan lakisääteisten tehtävien täytäntöönpanoksi.

Itsehallintotarkastelujen lopuksi kiinnitän perustuslain 121 §:n ja perustuslain täydellisyysperiaatteen kannalta valiokunnan huomiota myös siihen, että esitys johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa perustuslain 121 §:ssä täsmällisesti säädellyn kunnallisen itsehallinnon merkitys heikkenee huomattavasti samalla kun perustuslain 121 §:n 4 momentissa vain ylimalkaisesti mainittu itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla muodostuu huomattavan merkittäväksi.

Nähdäkseni muutoksen tulisi näkyä myös perustuslain sisällössä. Lisäksi on selvää, että asianmukaisempi menettely tässä kohtaa – kun Suomeen luodaan merkittävyydeltään kokonaan uuden tyyppistä itsehallinnon muotoa – olisi ollut se, että ensin muutetaan perustuslakia siten, että se loisi kestävät valtiosääntöoikeudelliset puitteet maakuntien itsehallinnolle ja vasta sen jälkeen / perustuslain muutoksen kanssa synkronoiden konkretisoitaisiin maakunnallista itsehallintoa koskeva täsmällisempi laintasoinen sääntely.

Kielelliset oikeudet

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on varsin yksityiskohtaisesti selostettu kielellisten oikeuksien toteutumista ja niihin liittyviä ongelmakohtia. Asialla merkitystä varsinkin perustuslain 122 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on myös perustuslain 17 §:ssä säädetyllä vaatimuksella siitä, että jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Valiokunnan on nähdäkseni asian jatkokäsittelyssä erikseen syytä varmistua, että kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen varmistetaan vähintään asettamalla sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjille ja tuottajille nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että suomen- ja ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään (PeVL 63/2016 vp). Tämä koskee luonnollisesti myös 2 lakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla *valinnanvapauden* piirissä olevia palveluita. Kielellisten oikeuksien toteutumien on taattava kattavasti kaikessa valinnanvapauden piirissä olevassa toiminnassa.

Muut seikat

Kuten olen lausunnon alkuosassa todennut, käsitykseni mukaan hallituksen esitys ei nykymuodossaan mahdollista asianmukaista valtiosääntöoikeudellista arviointia, koska siitä puuttuu sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta keskeinen sääntely. Kiinnitän tämän vuoksi valiokunnan huomiota myös siihen, mitä valiokunta viime vaalikauden soteuudistuksen yhteydessä totesi asian valmistelulle asettuvista vaatimuksista:

> ”Perustuslakivaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valiokunta toistaa kantansa siitä, että asian valmistelu on kuitenkin perustelluinta nyt jättää valtioneuvoston ja mahdollisesti myös laajapohjaisen parlamentaarisen elimen tehtäväksi. Tässä yhteydessä on arvioitava perusteellisesti esimerkiksi erilaiset hallinto- ja rahoitusmallit sekä perustuslain että vaikuttavuuden näkökulmasta. Hallintomallin ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta valmisteltaessa on oltava käytettävissä kattava taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointi. Kunnallisen itsehallinnon ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tulevassa valmistelussa on varattava kunnille mahdollisuus tulla kuulluksi myös siinä vaiheessa, jolloin rahoitusjärjestelmän vaikutukset on selvitetty ja niiden perusteet ovat tiedossa. Kuntakuulemiselle on varattava asianmukainen aika.”

Nyt käsillä oleva ehdotus ei nähdäkseni mahdollista kattavaa taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointia, koska ehdotus on keskeneräinen. Tämä on valtiosääntöoikeudelliseti ongelmallista, koska vaikutukset liittyvät välittömästi perusoikeuksiin, osallistumisoikeuksiin ja alueellisen itsehallinnon perusteisiin. Ongelmia ei ainakaan vähennä, että uudistuksen kannalta keskeinen maakuntalaki ja voimaanpanolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2017 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan on kuitenkin suoritettava sille perustuslain 74 §:n mukaan kuuluva tehtävä sillä huolellisuudella kuin tuo tehtävä edellyttää ja riippumatta esitykseen sisältyvistä voimaantuloajankohtaa koskevista ehdotuksista. Asian kiireelliselle käsittelylle ei esityksessä mielestäni ole esitetty sellaisia perusteita, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan tästä lähtökohdasta.

Turussa 6.4.2017

Juha Lavapuro