

## **Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 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**

### **Yleistä**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perusteellista uudistusta nykyiseen kansalliseen hallintojärjestelmään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaan. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden esitys koskettaa useita perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja muita asioita, kuten yhdenvertaisuutta (PL 6 §), vaali- ja osallistumisoikeuksia (14 §), oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), oikeutta sosiaaliturvaan (PL 19 §), Ahvenanmaan itsehallintoa (PL 120 §), kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa (PL 121 §) sekä hallinnollisia jaotuksia (PL 122 §).

Ehdotus on siten varsin laaja ja monilla yksittäisillä ehdotuksilla on kytkentä useampaan perustuslain säännökseen. Toisaalta monen yksittäisen perustuslain säännöksen kohdalla tulee pohdittavaksi useita kysymyksiä. Esimerkiksi ehdotuksen kannalta ehkäpä keskeisimmän yksittäisen perustuslain säännöksen eli kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan 121 §:n yhteydessä tulee pohdittavaksi maakuntien hallinto ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet, maakuntiin kohdistuva valtiollinen ohjaus, maakuntien suhde valtakunnallisiin palvelukeskuksiin, maakuntien talous ja rahoitus, kuntien talous ja rahoitus, maakunnille tapahtuvan omaisuuden siirron vaikutus kuntien talouteen, kunnallisveroprosenttien kertaluonteinen alentaminen, jne. Pohdintaa vaikeuttaa se, ettei kaikista kysymyksistä ole perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Toisaalta se antaa perustuslakivaliokunnalle ja asiantuntijoille tavallista ”vapaammat kädet” kehittää valtiosääntödoktriinia. Pohdintaa vaikeuttaa myös se, että uudistuksen mahdollisia vaikutuksia ei hallituksen esityksessä monelta osin ole arvioitu riittävällä tarkkuudella tai jopa ollenkaan.

Valtiosääntöoikeudellisesti relevanttien kysymysten lukuisuuden ja monialaisuuden vuoksi en ole voinut ottaa kantaa kaikkiin mahdollisiin kysymyksiin. Otan lausunnossani kantaa erityisesti maakuntien ja kuntien itsehallintoon sekä kielellisiin oikeuksiin. Pidän valitettavana sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapautta koskeva lakiehdotus ei ole käsiteltävänä samanaikaisesti maakuntien perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämistä koskevan hallituksen esityksen kanssa. Valinnanvapausmallilla saattaa nimittäin olla suurikin merkitys sille, kuinka laajaksi maakuntien itsehallinto lopulta muodostuu. Jos maakunnan asukkaille säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden ja osin jopa erityistason palvelujen osalta oikeus vapaasti valita julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajan väliltä, kaventaa se merkittävästi maakuntien toimivaltaa päättää palveluiden tuottamisesta.

Yleisesti ottaen on vielä todettava, että uudistukselle asetetut tavoitteet ovat perusoikeusnäkökulmasta sinänsä hyväksyttäviä. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen ja parantaminen sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistaminen ovat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta avainasemassa. Näihin tavoitteisiin pyritään muun muassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluiden integraatiolla. Uudistuksen tarkoituksena on myös alentaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia pitkällä aikavälillä, millä voi tulla kielteisiäkin vaikutuksia mainittujen perusoikeuksien toteutumiseen.

## **Maakuntajako, maakuntien lukumäärästä ja koosta sekä itsehallinnosta**

### *Maakuntajako*

Hallituksen esityksen mukaan perustettavia maakuntia olisi 18 voimassa olevan maakuntajaottelun mukaisesti. Perustuslain 122 §:n mukaan "[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan." Perustuslaista annetussa hallituksen esityksessä ei sen kummemmin määritellä, mitä

”yhteensopivuudella” tarkoitetaan. Siinä todetaan ainoastaan, että tulee ”välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä” (ks. HE 1/1998 vp, s. 177). Voimassa olevassa maakuntajakolain (1159/1997) 1.1 §:ssä täsmennetään, että ”[m]aakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.”

Koska ehdotettu maakuntajako perustuu voimassa olevalle maakuntajaolle, voidaan katsoa, että uudistus täyttäisi vaatimuksen välttää monia erilaisia aluejaotuksia. Vaikka maakunnille siirtyisikin uusia tehtäviä, nykyiset maakuntaliitot muodostavat jo toiminnallisia kokonaisuuksia, joilla on lakisääteisiä yleiseen alueen yleiseen suunnitteluun ja maankäyttöön kuuluvia tehtäviä. Myös se, että olemassa oleva sairaanhoitopiirijako noudattaa pitkälti suunniteltua maakuntajakoa, osaltaan täyttää vaatimuksen välttää erilaisia aluejaotuksia. Näillä perusteilla voidaan katsoa, että ehdotetulle maakuntajaolle ei ole perustuslaillisia esteitä.

Arvioin ehdotetun maakuntajaon ja kielellisten oikeuksien välistä suhdetta jäljempänä erikseen.

#### *Maakuntien lukumäärä ja koko*

Maakuntajaon perustuslainmukaisuuden arviointiin vaikuttavat myös maakuntien lukumäärä ja koko. Perustuslaki ei luonnollisesti aseta tarkkoja vaatimuksia maakuntien lukumäärälle tai koolle. Loogisena vaatimuksena on oikeastaan vain se, että maakuntia tulee olla vähemmän kuin kuntia mutta enemmän kuin yksi. Näkemykseni mukaan ehdotukseen 18 maakunnasta ei liity valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa. Vaikka maakuntien asukasmääräisessä koossa on suuria eroja, jäisivät erot kuitenkin suhteellisesti pienimmiksi kuin nykyisten kuntien väliset suurimmat erot. Toki asukastiheydessä on suuria maakuntakohtaisia eroja, mutta uudistuksen yhtenä tavoitteena on nimenomaan palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen koko maassa. Maakuntien oletetaan selviävän tästä tehtävästä paremmin kuin kuntien.

### *Maakuntien itsehallinto*

Maakunnalliseen – kuten kunnalliseenkin – itsehallintoon sisältyy useita elementtejä. Näistä tärkeimpiä ovat: 1) maakunnan asukkaiden (ja laajemmin jäsenten kuten jäsenkuntien) vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon, 2) maakuntien lakisääteisten tehtävien laajuus sekä valtion maakuntiin kohdistama ohjaus ja sen velvoittavuus ja 3) maakuntien rahoitus. Arvioin näitä hallituksen esitykseen sisältyviä elementtejä seuraavassa kutakin erikseen.

*Maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet.* Verrattuna hallituksen edelliseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan kuntapohjaiseen esitykseen (HE 324/2014 vp) uudessa ehdotuksessa maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet – kansanvaltaisuus – on turvattu paremmin. Maakunnissa ylintä päätäntävaltaa käyttäisivät maakuntavaltuustot, joihin valtuutetut valittaisiin maakuntavaaleissa. Valtuutettujen vähimmäislukumäärä olisi suhteutettu maakunnan asukaslukuun. Maakuntavaalien maakunnan asukkailla olisi niin ikään yleinen aloiteoikeus ja aloiteoikeus kansanäänestyksen toimittamiseksi maakunnassa. Lisäksi maakuntiin tulisi asettaa erilliset vaikuttamistoimielimet nuorille, vammaisille, vanhuksille ja kielivähemmistölle. Maakuntavaltuuston olisi lisäksi pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumismahdollisuuksista. Maakuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet olisivat siten hyvin pitkälti samanlaiset kuin voimassa olevassa kuntalaissa (410/2015) säädetyt vaikuttamismahdollisuudet.

*Maakuntien lakisääteisten tehtävien laajuus sekä valtion maakuntiin kohdistama ohjaus ja sen velvoittavuus.* Maakuntien asukkaiden tosiasiallisiin vaikuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa olennaisesti se, mitä tehtäviä maakunnille on kaavailtu annettavan sekä kuinka laajaa ja velvoittavaa valtion ohjaus olisi. Hallituksen esityksessä maakunnille esitetty tehtävälajien lista on varsin pitkä. Toisaalta joukkoon mahtuu useita valvontaan ja yleiseen suunnitteluun liittyviä tehtäviä, jotka nykyisin kuuluvat maakuntien liitoille, aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille.

Tärkein yksittäinen maakuntien vastuulle siirrettäväksi ehdotettu toimiala on sosiaali- ja terveydenhuolto. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu olisi maakunnilla, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollon perustason – ja osittain erikoistason (?) – palveluiden tuottamisvastuu olisi 21.12.2016 päivätyn valinnanvapauslakiluonnoksen mukaan maakuntien liikelaitosten ohella yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilla. Siten maakunnilla ei olisi ainakaan sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluiden osalta oikeutta päättää palveluiden tuottamisen antamisesta yksityiselle tai kolmannen sektorin toimijoille. Tämän voidaan katsoa kaventavan maakunnallista itsehallintoa varsinkin, kun se kohdistuu maakunnille kaavailtuun merkittävimpiin toimialaan.

Maakuntien itsehallinnon laajuutta kaventaisi edelleen valtion ohjaus merkittävässä investoinneissa. Maakunnat voisivat toteuttaa tietyt euromäärät ylittäviä investointeja vain valtioneuvoston päätöksellä. Lisäksi maakuntien päätäntävaltaa rajoittaisi velvollisuus käyttää valtakunnallisten palvelukeskusten palveluja. Investointipäätösten ohjauksen puolesta puhuu toisaalta se, että maakuntien rahoitus perustuisi pääosin suoraan valtion rahoitukseen. Lisäksi valtakunnallisilta palvelukeskuksilta ostettavat palvelut olisivat pitkälti yksittäisiin toimialoihin liittyviä yleisiä tukipalveluita, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Velvollisuudella käyttää palvelukeskusten palveluita tavoitellaan volyyymiin ja hankintaosaamiseen perustuvia kustannussäästöjä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena.

Kuten sanottu, maakuntien itsehallinnon kannalta relevantti seikka on myös maakunnan asukkaille kaavailtu vapaus valita sosiaali- ja terveydenhuollon julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajan väliltä. Toisin kuin kunnilla voimassa olevan lainsäädännön mukaan, maakunnilla ei valinnanvapauslakiluonnoksen perusteella olisi toimivaltaa päättää sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen – ja osin erityistason palvelujen – tuottamisesta. Tämä kaventaisi maakunnallisen itsehallinnon alaa. Koska valinnanvapauden laajuus ei ole tiedossa, on mahdotonta ottaa ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa valinnanvapauden merkityksestä maakuntien itsehallinnolle. Nykyinen terveydenhuoltolaki (1326/2010) mahdollistaa ainoastaan valinnanvapauden julkisten terveydenhuollon yksiköiden välillä. Perustuslakivaliokunnalla ei aikanaan ollut muuta huomautettavaa tästä laajennetusta hoitopaikan valinta-oikeudesta kuin se, että kunnilla tulee olla tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2010

vp, s. 5). Vastaavalla tavalla voidaan – alustavasti – katsoa, että maakuntien asukkaille mahdollisesti tuleva valinnanvapaus ei valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden rajoittaisi liikaa maakuntien itsehallintoa, kunhan valinnanvapaus ei vaarantaisi maakuntien edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään eli maakuntien rahoitus olisi riittävä. En näe mitään periaatteellista valtiosääntöoikeudellista estettä valinnanvapausmallin kytkemisessä hallituksen esityksessä nyt ehdotettuun maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalliin, kunhan maakuntien toimintaedellytykset turvataan lainsäädännössä. Seuraavaksi onkin syytä tarkastella ehdotettua maakuntien rahoitusjärjestelmää.

*Maakuntien rahoitus.* Maakuntien rahoitus perustuisi rahoitusjärjestelmään, joka vastaisi osittain nykyistä kuntien valtionosuusjärjestelmää. Valtion rahoitus maakunnille olisi yleiskatteellista. Lisäksi maakunnat saisivat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista kertyvät rahat. Varoja voisi kertyä myös maakunnan yhtiöiden harjoittamasta liiketoiminnasta. Maakunnilla ei olisi yleistä verotusoikeutta. Perustuslain 121 § ei nimenomaisesti edellytä, että aluetason itsehallintoalueilla tulisi olla verotusoikeus. Säännöksessä säädetään ainoastaan, että ”kunnilla on verotusoikeus.” Valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseksi nouseekin kysymys, tulisiko maakunnilla olla verotusoikeus.

Perustuslakivaliokunta totesi edellisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen yhteydessä, että sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen ”perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto” (PeVL 67/2014 vp, s. 8). Näin epäilemättä olisikin, mutta toisaalta verotusoikeuden ei voida maakuntien osalta olevan valtiosääntöoikeudellisesti välttämätön vaatimus, sillä perustuslain 121 § ei sitä nimenomaisesti edellytä. Nyt tarkasteltavissa olevassa maakuntamallissa on ainakin kolme seikkaa, jotka mielestäni puhuvat sen puolesta, että maakunnilla ei ole välttämätöntä olla verotusoikeutta. Ensinnäkin maakunnilla ei olisi yleistä toimialaa, vaan yksinomaan lakisääteisiä erityisiä toimialoja. Maakunnalle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin verrattain tarkasti. Verotusoikeuden merkitys on suurempi silloin, kun hallintoalueella on yleisen toimialan tehtäviä, kuten kunnilla nykyisin. Toisekseen maakuntien valtiolta saama rahoitus

olisi yleiskatteellista, joten maakunnat päättäisivät melko itsenäisesti sen kohdentamisesta. Kolmanneksi uuden maakuntaveron luominen kunnallisveron ja valtion tuloveron rinnalle olisi omiaan monimutkaistamaan kansallista tuloverojärjestelmäämme. Hallituksen esityksen mukaan verotusoikeuden puuttuminen ei myöskään merkitsisi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sopimusloukkausta, kunhan Suomi antaisi peruskirjan 12. ja 13 artiklan edellyttämän ilmoituksen.

Verotusoikeuden puuttumisen ei myöskään voida katsoa ainakaan periaatteellisella tasolla loukkaavan valtiosääntöoikeudellista rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaatteen kannalta ratkaisevaan on yksinomaan se, turvaisiko rahoitusjärjestelmä maakunnille annettavien tehtävien hoitamisen. Hallituksen esityksessä ehdotettuun maakuntien rahoitusjärjestelmää ei näytä liittyvän sellaisia elementtejä, joiden voitaisiin ennakolta katsoa vaarantavan rahoitusperiaatetta. Malli pohjautuisi asukaskohtaisiin (10 %) sekä tarve- ja olosuhdeperusteisiin (89 %) laskennallisiin kustannuksiin. Rahoitusta kuitenkin tarkastettaisiin toteutuneiden kustannusten keskiarvon valossa. Lisäksi tarkoitus olisi säätää siirtymäajasta, jonka aikana sovellettaisiin (asteittain vähenevästi) voimassa olevaa kustannusperusteista valtionosuusjärjestelmää.

Yhteenvedona totean, että näkemykseni mukaan hallituksen esityksessä ehdotetut maakunnan jäsenten kattavat vaikuttamismahdollisuudet, maakunnille kuuluvien erityistoimialojen tarkka määrittely ja yleistoimialan puuttuminen, maakuntien valtiolta saaman rahoituksen yleiskattavuus sekä maakuntien rahoitusjärjestelmä täyttäisivät perustuslain asettamat vaatimukset maakuntien itsehallinnolle. Kuten sanottu, en myöskään näe mitään periaatteellista valtiosääntöoikeudellista estettä asiakkaan valinnanvapausmallin kytkemiselle hallituksen esityksessä ehdotettuun maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalliin, kunhan maakuntien edellytykset selviytyä tehtävistään turvataan. Selvää toki on, että valinnanvapausmallin perustuslainmukaisuus tulee arvioida erikseen.

### **Kuntien itsehallinto**

Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen maakuntien järjestämismallille merkitsisi kunnille suurta muutosta. Kunnilta poistuisi niiden merkittävimmän erityistoimialan järjestämismallin vastuu. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallin siirtäminen kunnilta

maakunnille on perustuslain kannalta täysin mahdollista. Perustuslain 19.3 § edellyttää ainoastaan, että ”[j]ulkisen vallan on turvattava [...] jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”.

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kunnilta maakunnille, valtiosääntöoikeuden näkökulmasta tulee kuitenkin pohdittavaksi, toteutuisiko kuntien itsehallinto perustuslain 121 §:n edellyttämällä tavalla siirrosta riippumatta. Mikä on kunnille jäävien tehtävien ja päätäntävallan ala? Mikä vaikutus siirrolla olisi kuntien talouteen ja taloudelliseen elinvoimaisuuteen?

Kuntien erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät vähenisivät merkittävästi. Kunnille jäisi muun muassa varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus sekä kulttuuritoimi. Kuten sanottu, perustuslain näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämiselle kunnilta maakunnille ei kuitenkaan ole mitään periaatteellista estettä. Kunnille jäävien tehtävien laajuuden sijasta tärkeämmäksi nouseekin kysymys siitä, miten uudistus vaikuttaisi kuntien talouteen ja sitä kautta itsehallintoon. Ehdotukseen sisältyy ainakin kaksi seikkaa, joiden valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä tulee pohtia: 1) kunnallisveron alentaminen lainsäädännöllä ja 2) kuntien omaisuuden siirtyminen maakunnille.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uudistuksen yhteydessä kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja laskettaisiin kertaluonteisesti 12,47 prosenttiyksiköllä. Toimi olisi poikkeuksellinen ja sillä puututtaisiin perustuslain 121.3 §:ssä säädettyyn kuntien verotusoikeuteen, johon kuuluu oikeus määrätä kunnallisveroprosentista. Kunnallisveroprosentin kertaluonteiselle alentamiselle on kuitenkin vahvat perustelut. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu siirtyisi pääosin valtiolle, rahoitusperiaatteen kannalta on välttämätöntä, että varmistettaisiin valtiolla olevan tähän riittävät varat. Siten turvattaisiin maakunnille tuleva järjestämisvastuu ja jokaisen perusoikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kunnallisveroprosentin alennus olisi ainoastaan kertaluonteinen ja vaikuttaisi siten yhden vuoden ajan.

Uudistus vaikuttaisi myös kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään, sillä valtaosa kunnille järjestelmän kautta tulevista rahavirroista perustuu nykyisellään nimenomaan



sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin. Valtionosuuksien äkillinen aleneminen saattaisi saattaa monet kunnat taloudelliseen ahdinkoon. Tämä kuitenkin näyttää otetun hallituksen esityksessä riittävällä tavalla huomioon, sillä kuntien valtionosuusjärjestelmään sisällytettäisiin pysyvä määräytymistekijä, jolla otetaan huomioon järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvia vaikutuksia. Lisäksi järjestelmään sisältyisi taseusmekanismi, jolla kuntien asukaskohtaiset käyttötalouden muutokset jäisivät enintään 100 euroon. Valtionosuusjärjestelmän muutokset kompensoisivat myös kunnallisveroprosentin kertaluonteisesta laskusta kunnille aiheutuvia kohtuuttomia tulovähennyksiä.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin liittyvä irtain omaisuus sekä kuntayhtymäosuudet siirtyisivät vastuineen maakuntien omistukseen. Irtaimiston ja kuntayhtymäosuuksien poistuminen kunnan taseesta katettaisiin esityksen mukaan ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin liittyvät rakennukset ja toimitilat jäisivät sen sijaan kuntien omistukseen. Tämä saattaa merkitä yksittäisille kunnille merkittävää riskiä, jos toimitiloihin kohdistuu paljon investointivelkaa, eikä tiloille löydetä uutta tuottavaa käyttöä. Hallituksen esityksen mukaan ei ole käytettävissä tietoja, missä kunnissa ja missä määrin toimitiloihin kohdistuu velkaa ylipäänsä on ja missä laajuudessa tiloja olisi vaarassa jäädä ilman tuottavaa käyttöä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan siirtymäjärjestelyä, jossa maakunnat veloitettaisiin vuokraamaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat toimitilat kolmeksi vuodeksi. Näin kunnilla olisi aikaa sopeutua muutokseen.

Kun otetaan huomioon kunnallisveroprosentin alennuksen kertaluonteisuus, kuntien valtionosuusjärjestelmään sisällytettäväksi ehdotetut tasapainottavat elementit ja toimitilojen vuokraukseen velvoittava siirtymäaika, katson, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrossa kunnilta maakunnille ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa.

## Kielelliset oikeudet

Perustuslain 122 §:n mukaan "[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan." Hallituksen esityksen mukaan kaksikielisissä maakunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulisi järjestää sekä suomeksi että ruotsiksi asiakkaan valitsemalla kielellä ja yksikielisissä maakunnissa maakunnan kielellä. Ehdotus vastaa sitä, mitä voimassa olevassa vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 40 §:ssä ja terveydenhuoltolain 6 §:ssä säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Ehdotuksessa on sikäli "pelattu varman päälle", että maakunnan alueella oleva yksikin kaksikielinen kunta tekisi koko maakunnasta kaksikielisen. Ehdotuksessa ei toisin sanoen ole lähdetty luomaan maakunnille erillisiä asukasmäärään perustuvia kaksikielisyyskriteerejä. Ehdotus ei siten lähtökohtaisesti muuta kuntien kielivähemmistöjen asemaa. Itse asiassa uudistus laajentaisi maantieteellistä kaksikielisyysaluetta.

Kielellisten oikeuksien toteutumista on myös ehdotettu parannettavan esittämällä, että jokaiseen maakuntaan tulisi perustaa kielivähemmistön vaikuttamiselin, joka seuraisi kielivähemmistön palveluiden tarvetta ja palveluiden saatavuutta vähemmistökielellä. Lapin maakunnassa olisi lisäksi saamen kielen vaikuttamistoimielin.

Lisäksi ehdotettuun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisällytettäisiin voimassa olevan terveydenhuoltolain 50.3 §:ää vastaava säännös, jonka mukaan Etelä-Pohjanmaan maakunnan olisi järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi asiakkaan valitsemalla kielellä. Säännös vastaisi siten perustuslakivaliokunnan tuoretta kantaa (PeVL 63/2016 vp).

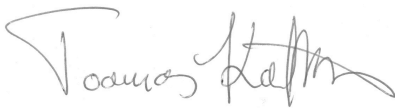
Maakuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksella olisi tarkoitus siirtää nykyisiltä valtion aluehallintoviranomaisilta – ELY-keskuksilta ja aluehallintovirastoilta tiettyjä tehtäviä maakunnille. Tällaisia tehtäviä olisivat muun muassa alkoholivalvontaan, ympäristöterveydenhuoltoon, maatalouteen, kalatalouteen, elinkeinoelämään, rakentamiseen sekä liikenteeseen liittyvät suunnittelu-, kehittämis- ja

valvontatehtävät. Voimassa olevan kielilain (423/2003) 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää valtion viranomaisessa asioidessaan valitsemaansa kieltä – joko suomea tai ruotsia. Tehtävien siirto valtion aluehallintoviranomaisilta maakunnille merkitsisi kielivähemmistön kielellisten oikeuksien kaventumista yksikielisisä maakunnissa. Kuntien osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntajaon muutokset eivät saa huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998). Koska valtion aluehallintoviranomaisten tehtävien siirron vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on hallituksen esityksen mukaan (s. 282) tarkoitus arvioida erillisessä hallituksen esityksessä, en tässä ota kantaa asiaan.

### **Johtopäätös**

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lait ja lainmuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämijärjestyksessä.

Espoossa 2.4.2017



Toomas Kotkas

Yleisen oikeustieteen ja sosiaali oikeuden professori