

Edellä sanotun johdosta **keskityn tässä lausunnossa lähinnä koko hallituksen esitykseen liittyviin suuriin kysymyksiin eli uudistuksen ns. perusratkaisuihin, joihin nähdäkseni liittyy merkittäviä perustuslaillisia ongelmia.** Oletan tätä lausuntoa kirjoittaessani, että perustuslakivaliokunta järjestää asiassa myöhemmin lisäkuulemisia, joissa perehdytään sekä valinnanvapausosaan että nyt käsiteltävänä olevan esityksen yksityiskohtiin, valiokunnan muodostettua ensin yleiskuvan esitykseen liittyvistä valtiosääntökysymyksistä.

Suomessa on tällä hetkellä mittavat erot eri väestöryhmien terveydessä ja hyvinvoinnissa, ja terveydenhuoltojärjestelmämme on yksi OECD-maiden epätasa-arvoisimmista. Tämän toteamiseen riittää esimerkiksi viittaus siihen, kuinka suurituloisimmat 35-vuotiaat suomalaiset miehet elävät keskimäärin 12,5 vuotta kauemmin kuin pienituloiset miehet. Vaikka eriarvoisuuden syntymekaniikka paikantuu huomattavissa määrin muualle kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviin kysymyksiin, eriarvoisuuden kaventamisessa ja siten ihmisten sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa perusterveydenhuollon järjestämismallilla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatiolla on ratkaiseva merkitys.

On siis kiistatonta, ettei nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmämme turvaa perustuslain 19 §:ssä tunnustettuja sosiaalisia perusoikeuksia läheskään yhdenvertaisesti. Nykyinen palvelujärjestelmä on ongelmallinen myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valossa, kuten esimerkiksi YK:n talous- ja sosiaalikomitea totesi Suomen maaraportin käsittelyn yhteydessä jo yli viisitoista vuotta sitten.

Yhdessä Tuomas Ojasen, Juha Lavapuron ja Virve Valtosen kanssa toteuttamassani tutkimuksessa ”Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet syrjäkunnissa”, johon viitataan hallituksen esityksen säätämisympäristöselvityksissä (s. 648), todetaan muun ohessa, että sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta nykymuotoinen kuntakeskeinen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapa on tullut tiensä päähän. Tutkimuksemme tulokset tukevat hallituksen esittämää sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuun ottamista pois nykyisiltä kunnilta ja antamalla se niitä väestöpohjaltaan suuremmille yksiköille. Nyt käsiteltävä **hallituksen esitys purkaa nykyiseen kuntakeskeiseen hyvinvointipalveluiden toteuttamismalliin liittyviä perusoikeusongelmia ja se liittyy siten perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen.**

Käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä, jolla siirrytään hajanaisesta ja eriarvoistumisen hillintään kykenemättömästä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavasta keskitetympään järjestämistä vastuuseen nojautuvaan malliin, voi kuvata yhdeksi keskeisimmistä käynnissä olevista perustuslain 19 §:ssä määriteltyjen sosiaalisten perusoikeuksien parempaa toteutumista edistäväksi hankkeeksi. Kuten perustuslakivaliokuntakin on jo aiemmin todennut (PeVL 75/2014 vp.): ”sosiaali- ja terveyspalveluiden tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta”¹. **Hallituksen esityksen taustalla on painavia perusoikeusnäkökohtia.**

¹ Valiokunta on esittänyt samansuuntaisen huomion useissa muissakin lausunnoissaan: mm. PeVL 20/2013 vp., PeVL 67/2014 vp., PeVL 30/2016 vp., PeVL 63/2016 vp.

Ihmisten välisen eriarvoisuuden vähentäminen ei ole vain poliittinen päämäärä vaan myös yksiselitteisesti perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus. Perustuslakimme rakentuu jokaisen ihmisen ihmisarvon kunnioittamiselle ja ihmisten välisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Etenkin epätasa-arvoinen pääsy perustason sosiaali- ja terveyspalveluihin on nykyjärjestelmämme vakava ongelma, johon käsillä olevan uudistuksen on välttämättömästi tuottava ratkaisu. Sote-uudistus on toteutettava siten, että kaikille on annettava heidän tarpeitaan vastaavia, vaikuttavia ja laadukkaita palveluja ja että palveluihin pääsyn kriteerejä sovelletaan kaikkiin yhdenvertaisesti. Perustuslaki velvoittaa kehittämään yhteiskuntaa näiden tavoitteiden mukaan. Niinpä hallituksen esityksen arvioinnissa esimerkiksi **kuntien ja kuntaa suurempien alueiden asukkaiden itsehallintoon mahdollisesti kajoavat rajoitukset voivat tulla oikeutetuiksi suhteellisuusarvioon perustuen, jos niitä voidaan pitää välttämättöminä ihmisten välisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava erityisen suuri painoarvo sen kytkennälle perusoikeuksien turvaamiseen.**

Hallituksen esitystä tukevat myös muut kuin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat. Viimeistään edellisen hallituksen esittämän sote-uudistuksen yhteydessä kävi selväksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon nykyiseen (pakko)kuntayhtymäpohjaiseen järjestämismalliin liittyy monenlaisia ongelmia, jotka palautuvat kuntalain 56 §:n mahdollistamaan liian laajaan sopimusvapauteen. Koska tätä sopimusvapautta ei ole valtaosan kunnan tehtäviä kohdalla tarkoituksenmukaista lähteä kaventamaan eikä tällainen kavennus ole helposti perustuslain 121.1-3 §:ssä turvattua kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopiva, on tarkoituksenmukaisempaa lähteä hakea muita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallien kehittämistapoja.

Perusoikeuksien turvaamisveloitteen (22 §) kannalta tarkasteltuna on huomionarvoista, että hallituksen esityksessä jätetään perustuslain 16.1-2 §:n mukaisten sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamistehtävä edelleen ensi sijassa nykymuotoisille kunnille. Esimerkiksi ”Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet syrjäkunnissa” tutkimuksemme osoittaa kuitenkin, että **perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista siirtää myös sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoiminnan, vapaan sivistystyön jne. järjestämisvastuu pääosin vähintään 10 000 asukkaan väestöpohjan omaaville yksiköille (n. 100 yksikköä nykyisen n. 300 kunnan sijaan). Tämä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi vähentämällä kuntien määrää radikaalisti (n. 300 -> n. 100) tai osoittamalla sivistyspalveluiden järjestämistehtävä maakunnille.** Perusoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta toimintatarvetta vähintään keskipitkällä aikajänteellä indikoi erityisesti se, ettei kunnan kyky onnistua perusoikeuksien turvaamistehtävässä ole yhteydessä niinkään kunnan taloudelliseen tilanteeseen vaan pikemminkin kunnan riittävään väestöpohjaan. Väestöpohjaltaan pienellä kunnalla on korkea riski epäonnistua sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamistehtävässä siinäkin tilanteessa, että sen taloudellinen tilanne (taloudelliset voimavarat) ovat hyvät. Tämä liittyy siihen, että kunnan pieni koko tekee kunnasta monella tavalla haavoittuvan.

Tutkimustiedon perusteella on ilmeistä, etteivät kaikki kunnat selviä sote-uudistuksen jälkeenkään tehtäväpiiriinsä kuuluvien peruspalveluiden osalta perusoikeuksien turvaamistehtävästään

menestyksellisesti edes siinä tilanteessa, jossa niiden käytössä on erittäin hyvät taloudelliset voimavarat. Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta olisi siten ollut tarkoituksenmukaista selvittää, olisiko perustettaville maakunnille pitänyt siirtää vielä laajemmin kuntien erityiseen toimialaan hallituksen esittämässä mallissa jääviä perusoikeusherkkiä tehtäviä. Tässä yhteydessä on syytä erikseen huomauttaa, ettei esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen liittyvien palveluiden järjestämisvastuun maakunnille siirtämisessä ole kysymys missään nimessä uudesta asiasta: esimerkiksi vuoden 1961 kuntien yhteistoimintakomitea katsoi vuonna 1963 ilmestyneessä selvityksessään maakuntaitsehallinnosta maakuntien lakisääteiksi tehtäviksi soveltuvan sairaanhoidon ja mielisairanhoidon järjestämisen lisäksi myös muun muassa ammattikouluopetuksen järjestämisen. **Käsitykseni mukaan hallituksen esittämä maakuntien ja kuntien välinen tehtävänjako pohjautuu muille päämäärille kuin perusoikeuksien mahdollisimman optimaaliseen toteuttamiseen.**

Käsillä oleva hallituksen esitys liittyy sellaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä paikallisen itsehallinnon järjestämistavan kokonaisuudistukseen, joka on vaikutuksiltaan ja toteutukseltaan ennennäkemättömän laaja ja valtiosääntöoikeudellisesti erittäin merkittävä perustuslain 6 §:n, 7 §:n, 10 §:n, 11 §:n, 12 §:n, 14 §:n, 17 §:n, 19 §:n, 22 §:n, 121 §:n ja 124 §:n näkökulmasta. Tämän johdosta **uudistuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin on perustuttava kokonaisharkintaan, jossa voidaan tukeutua tavanomaista vähemmän suoraan perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön.**

Uudistus nostaa samalla käsiteltäväksi useita sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joissa on tavanomaista suurempi tarve muotoilla sellaisia perustuslain tulkintaa koskevia yleisiä linjauksia, joita voidaan vastaisuudessa käyttää argumentteina niin perustuslakivaliokunnan kuin tuomioistuinten harjoittamassa perustuslakikontrollissa. Tämä liittyy osin perustuslain 106 §:ään sisältyvään ilmeisyyskriteeriin, jonka eräänä tarkoituksena on pidättää periaatteellisesti keskeisten ja etenkin vakiintuneita tulkintalinjoja muuttavien valtiosääntöoikeudellisten kannanottojen tekeminen perustuslakivaliokunnan abstraktin etukäteisen perustuslakikontrollin piiriin. Erityisen tärkeää tässä tilanteessa on se, että perustuslakivaliokunta luo selkeät suuntaviivat perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun kuntia suurempien alueiden itsehallinnon sisällöstä ja rajoitusedellytyksistä sekä valinnanvapausosaan liittyen julkisten tehtävien antamista yksityiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista koskevan perustuslain 19.3 §:n välisestä suhteesta.

Keskeisimmän valtiosääntöoikeudellisen lähtökohdan käsillä olevan esityksen kokonaisarvioinnille muodostavat perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot edellisellä vaalikaudella rauenneesta hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp.). Lausunnoissaan (ks. erityisesti PeVL 67/2014 vp.) perustuslakivaliokunta loi valtiosääntöoikeudelliset suuntaviivat sille lainvalmistelutyölle, joka on johtanut nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys rakentuu kuitenkin tyystin erilaisille perusratkaisuille kuin edellisellä vaalikaudella käsitelty hallituksen esitys, mikä osaltaan rajoittaa aiempaa esitystä koskevien lausuntojen hyödynnettävyyttä.

Edellisen hallituksen valmistelemissa sote-uudistuksessa kuntien osuus sekä sote-palvelujen järjestämiseen että niiden tuottamiseen olisi organisoitu pakkokuntayhtymäperiaatteella: jokaisen kunnan olisi tullut kuulua johonkin sote-alueeseen ja johonkin tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. Samalla kunnat ja niiden asukkaat olisivat menettäneet niillä nykyisin olevan vallan päättää sote-palveluiden rahoituksesta sekä niitä järjestävien ja tuottavien elinten hallinnosta. Keskeisin ero aiemman ja nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen välillä on se, että käsiteltävä esitys rakentuu toisin kuin aiempi esitys perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun alueellisen itsehallinnon (maakuntaitsehallinto) varaan.

Nyt valittu sääntelyratkaisu on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu, sillä perustuslakivaliokunnan edellisellä vaalikaudella antamien lausuntojen pohjalta luontevimmilta vaihtoehdolta vaikutti päätyminen sellaiseen sote-järjestämiskäyttöön, jossa tehtävät siirretään kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuu välittömien vaalien kautta. Myös muunlaiset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallit olisivat sinällään valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Perustuslaki ei millään tavalla estä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä kokonaisuudessaan kunnilta valtiolle, sillä kysymys on kuntien lakisääteisistä tehtävistä, joista on perustuslain 121.2 §:n johdosta säädettävä lailla. Tällaisten tehtävien siirtämisestä kunnilta valtioille voidaan säätää lailla ilman, että kunnallinen itsehallinto asettaa tälle esteitä. Hallituksen esitykseen ja sen valmisteluasiakirjoihin perehtyessä syntyy suorastaan vaikutelma, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtiollistaminen olisi jopa sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisen ja taloudellisen tehokkuuden kannalta hallituksen esityksessä valittua sääntelyratkaisua parempi. Erilaisten sääntelyratkaisujen vertailu on kuitenkin vaikeaa, sillä käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutusarviot eivät perustu sääntelyratkaisujen kattavalle vertailulle.

Onkin ilmeistä, että hallituksen esityksessä omaksutun sääntelyratkaisun valintaa ovat ohjanneet ensi sijassa hallituksen tekemät poliittiset arvovalinnat. Tämä kuuluu demokraattiseen päätöksentekoon. Perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja esimerkiksi lainsäätäjän tarkoituksenmukaisuusharkinnalle ”riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden” (perustuslain 19.3 §) turvaamistavasta. Siten lainsäätäjä voi tietyissä perustuslain asettamissa rajoissa lainsäädäntöratkaisussaan painottaa myös muita tekijöitä kuin perustuslain perusoikeuksien optimaalisinta ja yhdenvertaisinta turvaamista.

Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä on selvästi nähty esimerkiksi kuntia suuremman alueellisen itsehallinnon toteuttaminen jakamalla maa kahdeksaantoista maakuntaan poliittisesti niin merkittäväksi kysymykseksi, että sen johdosta on tingitty sellaisista sääntelyratkaisuista, jotka olisivat sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisen ja taloudellisen tehokkuuden kannalta parempia. Tämä tarkoittaa valtiosääntöoikeudellisen perusoikeuksien turvaaminen – itsehallinnon täysimääräinen toteutuminen punninnan (optimoinnin) kannalta, että kun perusoikeuksien turvaaminen jää tietyntyyppisen maakuntaitsehallinnon luomisen jalkoihin, valitussa mallissa on vaikea oikeuttaa perusoikeuksien turvaamisella kovin pitkälle menevää puuttumista kuntien ja kuntaa suurempien alueiden itsehallintoon.

Maakuntaitsehallinnon luominen on sinällään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallista erillinen perustuslakikysymys. Itsehallinnollisten maakuntien perustamisesta ei vielä seuraa sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tulisi kuulua maakuntien toimialaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon

järjestämisen sisällyttämisestä itsehallinnollisten maakuntien toimialaan ei myöskään seuraa sitä, etteikö sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaa voisi myöhemmin muuttaa esimerkiksi valtiollistamalla järjestämisvastuu.

Käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla on kuitenkin todettava, että maakunnat perustetaan juuri sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä varten. Niinpä maakuntia ei ole missään nimessä tarkoituksenmukaista perustaa nyt kuvatussa muodossa, jos niille ei anneta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta hallituksen esityksessä kuvattavalla tavalla. Oikeastaan vaikuttaa ilmiselvältä, että hallituksen esityksessä ei sinänsä edes pyritä aidon kuntia suuremman itsehallinnon luomiseen vaan pikemminkin siinä käytetään kuntia suurempien alueiden itsehallinnon mahdollistavaa perustuslain pykälää (121.4 §) vipuvartena sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiselle siten, että maakuntaitsehallinnon sisältö jää ontoksi.

Hallituksen esityksellä luotava hallintomalli on valtavan monimutkainen kokonaisuus, jossa kunnallisen tason hallintoon (kuntien ja kuntayhtymien toimintaan) nykyisin liittyvät kuntien liian suuresta lukumäärästä johtuvat epätarkoituksenmukaisen monimutkaisen hallintomallin ongelmat voivat kertautua maakuntatasolla ilman, että kuntatason vastaavat ongelmat kuitenkaan poistuvat. **Vaikka käsillä olevan uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut hallintorakenteen yksinkertaistaminen, lopputuloksena on etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden hallintorakenteen monimutkaistuminen.**

Hallituksen esityksen kolme keskeistä tavoitetta eli sote-palveluiden järjestämisvastuun antaminen suhteellisen suurilukuiselle joukolle maakuntia, asiakaskeinen palveluintegraatio sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon markkinaperusteinen monipuolistaminen eivät vaikuta kovin helposti yhteensopivilta tavoitteilta, joista hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan tingitty. Kaikki ovat sinänsä hyviä tavoitteita. **Hallituksen esityksen mukainen hallintomalli nostaa esiin kuitenkin sellaisia oikeusturvakysymyksiä, joiden hallinta olisi helpompaa yksinkertaisemman hallintorakenteen puitteissa.** Esimerkiksi sitä, missä määrin ja minkälaisia valituskelpoisia hallintopäätöksiä syntyy palveluiden yhteensovittamisesta, on hallituksen esityksen pohjalta vaikea arvioida. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjien ja tuottajien väliseen suhteeseen kiinnityvien oikeussuojakysymysten arviointia pidän ennen valinnanvapausosan tuomista eduskunnan käsiteltäväksi mahdottomana.

Niin edellisellä kuin kuluvalle vaalikaudella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskokouksen valmistelu on ollut prosessi, josta ei voi jakaa korkeita tyyli pisteitä. Kuluvalle hallituskaudella siinä on kuitenkin onnistuttu edellistä paremmin. Yleisesti ottaen on kuitenkin selvää, ettei sote-uudistuksen kaltaisia suuria ja runsaasti vaikeasti ennakoitavissa olevia vaikutuksia sisältäviä lakiuudistuksia pitäisi viedä eteenpäin niin kiireellä aikataululla kuin nyt. Kansanvaltaisuuden mahdollisimman hyvä toteutuminen edellyttäisi, että tämän tyyppiset uudistukset valmisteltaisiin hakemalla mieluiten parlamentaarisesti sellaista yhteisymmärrystä, jossa varmistuu, ettei esimerkiksi hallitus-oppositio voimasuhteiden muutokset johda yksilöiden perusoikeuksien ja paikallisen itsehallinnon kansanvaltaisuuden tasoa heikentävään tempoiluun.

En halua arvioida vielä eli ennen esitykseen liittyvän valinnanvapausosan tuomista eduskunnan käsiteltäväksi lainsäädäntöuudistusten voimaantumisen aikataulua laajemmin. Näen kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallien esitetyssä suhteellisen nopeassa ns. kertarysästyksessä uudistamisessa merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden hallinnassa keskeistä olisi uudistuksen nyt esitettyä hitaampi ja porrastetumpi toimeenpano. **Perus- ja ihmisoikeusherkän mittavan lainsäädäntöuudistuksen kohdalla on mahdollisiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyviin ongelmiin varauduttava ennalta. Mahdollisia perus- ja ihmisoikeusongelmia tulee myös etukäteen mahdollisimman pitkälle ehkäistä tunnistamalla sekä hallitsemalla muutokseen liittyviä riskejä.** Hallituksen esityksestä puuttuu täysin tällainen varautumisajattelu samaan aikaan, kun etenkin valmistelussa edelleen olevaan valinnanvapausosaan sisältyy merkittäviä riskejä haavoittuvien ryhmien ja syrjäseutujen asukkaiden sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien sinänsä tahattomille heikennyksille.

Perustuslain käsitteet ovat autonomisia suhteessa niitä konkretisoivaan lainsäädäntöön. Siksi hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon (PL 121.4 §), johon hallituksen esityksessä viitataan myös termillä maakuntaitsehallinto, käsitteen määrittelyä.

Ajatus kuntaa suuremman itsehallintoalueen muodostamisesta oli esillä jo Suomen kuullessa Ruotsiin 1700-luvulla ja se toteutettiin Ruotsissa vuonna 1862 maakuntakäräjien (landsting) luomisen yhteydessä, kun Suomen ja Ruotsin valtioyhteys oli jo katkennut. Myös Suomessa ylemmänasteisen itsehallinnon järjestäminen oli esillä 1800-luvun lopulla. Niinpä vaikka Suomessa ei ole koskaan ollut varsinaista kuntia suurempien alueiden itsehallintoa, on sen järjestämisestä säädetty perustuslaintasoisesti jo Suomen Hallitusmuodossa (51.2 §). Alueellisen itsehallinnon järjestämisestä keskusteltiin Hallitusmuodon voimassaolon aikana tuloksetta useita kertoja. Esimerkiksi kuntien yhteistoimintakomitean esitys maakuntaitsehallinnosta vuodelta 1963 sai osakseen täystyrmäyksen. Nykyisen perustuslain kuntia suurempien alueiden itsehallintoa koskevan pykälän (121.4 §) säätäminen ei merkinnyt muutosta aikaisempaan perustuslaintasoiseen sääntelyyn verrattuna, sillä ”itsehallinnon kehittymätön tila perustuslain valmistelun aikana aiheutti sääntelyn ylimalkaisuuden” (Ilkka Saraviita: Perustuslaki, s. 978).

Perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä todetulla tavalla ”säännös on väljä ja sen perustelut ovat niukat” (s. 25). Suoraan perustuslain säännöksen sanamuodosta voidaan lähinnä johtaa kaksi alueellisen itsehallinnon valtiosääntöistä elementtiä, jotka molemmat toteutuvat hyvin käsillä olevassa esityksessä:

1. perustuslain säännös estää perustamasta alueellista itsehallintoa millään muulla sääntelyinstrumentilla kuin lailla eli kieltää muun muassa kuntien keskinäisen päätöksenteon kautta synnyttävän alueellisen itsehallinnon ja
2. perustuslain säännös mahdollistaa vain sellaisen kuntia suurempien itsehallintoalueiden aluejaotuksen, joissa itsehallintoalueiden määrä on kuntien määrää pienempi.

Nähdäkseni perustuslain 121.4 § ei sinällään estä perustamasta sellaista alueellista itsehallintoyksikköä, jonka alue käsittää vain yhden kunnan. Maakuntien perustaminen ei ole siten vastaisuudessa esteenä myöskään sellaisille kuntajaotuksen muutoksille, joissa jonkin maakunnan kunnat yhdistetään yhdeksi koko

maakunnan alueen kattavaksi kunnaksi, kunhan perustuslain 122 §:n mukaiset aluejaotusta koskevat yleiset vaatimukset täyttyvät. Siinä tilanteessa, että maakunta koostuu vain yhdestä kunnasta, nousee esiin kysymys siitä, kuinka erillisinä maakunnan ja kunnan hallinto (PL 121.1 §:n ja 121.4 §:n mukainen itsehallinto) on järjestettävä. Kysymystä ei ole sinänsä pakko ratkaista käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä, mutta se on periaatteellisesti tärkeä perustuslain 121 §:n 4 momentin ja 1-3 momenttien välisen suhteen hahmottamiseksi.

Kysymystä kuntien ja maakuntien suhteesta on mahdollista lähestyä kahdella tavalla:

1. Perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon ja kuntia suurempien alueiden itsehallinnon voi nähdä olevan ilmentymä samasta asukkaiden itsehallintoon palautuvasta paikallisesta itsehallinnosta. Tällöin paikallisen itsehallinnon toteuttamiseen voidaan etsiä hyvin väljästi eri puolilla maata erilaisia toisistaan poikkeavia ratkaisuja, sillä esimerkiksi kuntien ja maakuntien väliseen asteellisen toimivallan jakoon voidaan suhtautua läheisyysperiaatteen johdattamana joustavasti. Samoin esimerkiksi Helsingin kaupunkiin liittyvät erityiskysymykset voitaisiin ratkaista siten, että Helsingin kaupunki hoitaisi kuntana myös maakunnan tehtäviä. Tällaisille tulkintaratkaisuille kuntien ja maakuntien suhteista löytyy runsaasti pohjaa aiemmasta keskustelusta (ks. esim. vuoden 1961 kuntien yhteistoimintakomitean maakuntaitsehallintoa koskenut esitys vuodelta 1963). Pidän tätä tulkintavaihtoa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena ja itse asiassa kahdesta tulkintavaihtoehdosta parempana, mutta en käsittele sitä tässä laajemmin, sillä hallituksen esitys ei rakennu sen varaan.
2. Kunnallinen itsehallinto ja kuntia suurempien alueiden itsehallinto voidaan mieltää kahdeksi toisista vahvasti erilliseksi itsehallinnon muodoksi. Tällöin näiden kahden itsehallinnon tason välillä vallitsee tiukka asteellinen toimivaltaraja. Näin ajateltuna jokin tietty tehtävä voidaan säätää lailla vain jommallakummalla tasolla toteutettavaksi. Niinpä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvaiden järjestämistä vastuun antamisesta maakunnille seuraa, että se voi kuulua koko maassa vain ja yksinomaan maakunnille. Tähän ajatteluun liittyy kiinteästi myös se, että vain jommallekummalle paikallisen itsehallinnon tasolle voidaan antaa oikeus yleiseen toimialaan. Tässä ajattelussa toisesta itsehallinnon tasosta tulee helposti asiaa itsehallinnon toteutumisen kannalta tarkastellen epäaidompi kuin toisesta. Hallituksen esitys rakentuu tälle ajattelutavalle ja kärsii monelta osin siltä, että **maakuntaitsehallinnosta muodostuu epäaidompi itsehallinnon taso kuin kunnallisesta itsehallinnosta.**

Perustuslain alueellista itsehallintoa koskevan säännöksen (121.4 §) soveltamisala on jäänyt toistaiseksi suppeaksi ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä erityyppisiä kuntia suurempia hallintoyksiköitä on jäsenetty pitkälti kunnallisen itsehallinnon kautta johtuen niiden (pakko)kuntayhtymätyyppisyydestä (esim. PeVL 21/2009 vp, PeVL 31/1996 vp ja Kainuun maakuntakokeilun osalta erityisesti PeVL 65/2002 vp ja PeVL 22/2006 vp). Näistä lausunnoista voi nähdäkseni hakea vain vähäisesti johtoa nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arviointiin, koska niissä on voitu tukeutua kunnallisen itsehallinnon (PL 121.1-3 §) käsitteeseen.

Hallituksen esityksessä (s. 651) on lähdetty siitä, että perustuslain 121.4 §:n alueellisen itsehallinnon sisältöön haetaan johtoa perustuslain 2.2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteesta, jonka mukaan ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Valtiosääntöinen kansanvaltaisuuden vaatimus sisältää edustuksellisen vaalidemokratian idean, mutta ei nykyisen perustuslain mukaan tyhjene vain edustukselliseen ulottuvuuteensa, vaan sen rinnalle on nostettu myös vaatimus siitä, että yksilöiden tulee myös vaalien välisenä aikana voida eri tavoin osallistua ja vaikuttaa

yhteiskunnallisiin asioihin. Säännöksellä on yhteys muun muassa perustuslain 14.3 §:n ja 20.2 §:n säännöksiin yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Edellä mainittu säännöskokonaisuus edellyttää, että **alueellinen itsehallintoalue kuten maakunta muodostaa taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, joka kykenee huolehtimaan sille annetuista tehtävistä sekä sen itse itselleen ottamista tehtävistä siinä tilanteessa, että itsehallintoalueella on yleinen toimiala.**

Paikallisen itsehallinnon ytimessä on ajatus siitä, että päätösvalta kuuluu asukkaiden vaaleilla valitulle edustuselimelle (valtuusto) tai sen suoraan valitsemille luottamushenkilöpohjaisille rakenteille. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ei ketjuteta valtaa kuntayhtymiin pois demokraattisen kontrollin ulottuvilta kuten edellisen hallituksen sote-esityksessä, vaan keskeinen päätösvalta kuuluu vaaleilla valituille maakuntavaltuustoille. Tämä tekee mallista edellisen hallituksen ehdottamaa sote-ratkaisua kansanvaltaisemman. Samaan aikaan hallituksen esityksen mukaiseen malliin sisältyy kuitenkin runsaasti ylimaakunnallisia yhteistyörakenteita ja yhtiöjärjestelyjä, joihin valtaa tosiasiaassa siirtyy huomattavissakin määrin. Pidän tätä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena perustuslain 121.4 §: näkökulmasta.

Hallituksen esityksen kokonaisuutta, jossa maakuntien kansanvaltainen päätöksenteko kavennetaan vahvasti mm. valtio-ohjatuin Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastaisiin rahoitusjärjestelyin ja vahvasti valtio-ohjatuin omistusjärjestelyin yhdessä sosiaali- ja terveystalouden tuotannon niiden järjestämistä vastuusta erottamisen kanssa, on vaikea luonnehtia todelliseksi toiminnalliseksi itsehallinnoksi. Rahoitusjärjestelyjen osalta hallituksen esityksessä (s. 667) viitataan siihen, että Suomen on tarkoitus antaa ilmoitus, ettei paikallisen itsehallinnon peruskirjaa sovelleta yhtä täysimääräisesti maakuntiin kuin kuntiin. Tällainen soveltamisalarajaus on sinänsä sekä valtiosääntöoikeudellisesti että kansainvälisoikeudellisesti mahdollinen, mikä ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että sen tekeminen ilmentää paikallisen itsehallinnon kaventumista suhteessa nykytilaan. Valtio-ohjattuja omistusjärjestelyjä ilmentää esimerkiksi voimaannantolain (3. lakiehdotus) 6 luvun 40 § ja 41 §, joissa kuvataan kuntien nykyisen omaisuuden siirtojen päätepisteenä olevia maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon sekä tieto- ja viestintäteknisten palveluiden palvelukeskuksia. Kuten pykälien yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi palvelukeskusyhtiöihin luodaan kaksi osakesarjaa. Toinen maakunnille ja toinen valtiolle. Valtion osakesarjaan kuuluu vain yksi ns. superosake, joka antaa valtiolle tosiasiallisen määräysvallan palvelukeskusyhtiöissä, joiden yhtiöjärjestysten laatiminen on ”asioiden yksinkertaisen hoitamisen johdosta” valtion tehtävänä (ks. hallituksen esityksen s. 527). Asetelman johdosta kuntien toimitila- ja kiinteistöhallinto sekä sote-sektorin tieto- ja viestintätekniset palvelut de facto valtiollistetaan siten, että maakunnat toimivat vain kuntien omaisuutta koskevia saantoasiakirjoja luovina välikäsinä, joille asetetaan lakisääteinen velvollisuus luovuttaa ne välittömästi pois määräysvallastaan. Asetelma on ongelmallinen myös kuntien omaisuudensuojan näkökulmasta, eikä sitä käsitellä hallituksen esityksessä asianmukaisesti perustuslain omaisuudensuojaperusoikeuden (15 §) kannalta.

Nähdäkseni hallituksen esityksessä perustettavat maakunnat muistuttavat monelta osin läheisemmin valtion aluehallintoa kuin asukkaiden itsehallintoon nojautuvaa perustuslain 121.4 §:n mukaista todellista kunta suurempien alueiden itsehallintoa. Vaikutelmaa vahvistaa se, että maakunnilla ei ole lainkaan yleistä toimialaa eikä oikeutta omiin varoihin muun muassa siihen läheisesti liittyvän verotusoikeuden puuttumisen johdosta. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan pohjalta arvioiden sellaista itsehallintoa, jonka taloudellisista voimavaroista mikään osa ei koostu paikallisista veroista ja maksuista, on vaikea pitää perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuna itsehallintona. Sinänsä mikään ei toki estä

rakentamasta ja kehittämistä aluehallintoa, joka ei liity paikallisen itsehallinnon peruslähtökohtiin, mutta tällöin kyseessä on valtion aluehallinto.

Maakuntalain (1. lakiehdotus) rakentuminen voimassa olevan kuntalain perustalle, maakuntatalouden eriyttäminen julkisen talouden suunnitelmassa omaksi osiokseen, maakuntavalituksen tyyppisten oikeudellisten instrumenttien omaksuminen ja muut vastaavat lainsäädäntöratkaisut ovat omiaan vain hämärtämään sitä peruslähtökohtaa, että hallitus esittää sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuden järjestämistavaksi vahvaa valtiojohtoisuutta. **Vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksessä perustettavat 18 maakuntaa ja viisi yhteistyöaluetta eivät hallituksen esittämässä muodossa kiinnity kuin niukasti perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettua suuremman itsehallinnon sisältöön, ne siis ilmentävät erittäin rajattua itsehallintoa.** Niiden luominen myös pikemminkin monimutkaistaa kuin yksinkertaistaa Suomen hallintorakennetta.

Tältä osin katson, että en kykene viemään arviotani hallituksen esityksestä pidemmälle ilman tietoa valinnanvapausosan sisällöstä, sillä **jos näin niukka maakuntaitsehallinto on välttämätöntä sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle, hyvinkin voimakkaat rajoitukset maakunnalliseen itsehallintoon voivat olla perusteltavia.** Tässä arvioinnissa voidaan hakea analogiaa kunnallisen itsehallinnon (perustuslain 121.1-3 §) perustuslainsuojasta, joka ei ole merkittävässä määrin estänyt lainsäätäjää säätämästä pitkällekin meneviä kunnallisen itsehallinnon rajoituksia. Päinvastoin lainsäätäjän harkintavalta vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon alueella asiassa varsin laajalta ja itsehallinnon suoja on selvästi alisteinen perusoikeuksien nauttimalle suojalle (ks. esim. PeVL 20/2013 vp.) kunhan itsehallintoa ei tehdä tosiasiallisesti merkityksettömäksi (ks. PeVL 31/1996 vp s. 1).

Kokonaisarvioinnissa on tältä osin arvioitava erityisesti sitä, voidaanko hallituksen esityksen tavoitteet toteuttaa jollakin perusoikeuksia paremmin edistävällä ja/tai itsehallintoa vähemmän tyhjäksi tekevällä mallilla. Alustavasti arvioiden ennen valinnanvapausosan julkistamista vastaan myönteisesti tähän kysymykseen. On olemassa ainakin kaksi ja todennäköisesti vielä useampia vaihtoehtoja. Ensinnäkin perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta vähintään yhtä hyvä malli olisi valtiollista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja antaa se tarvittaessa perustettavien valtion aluehallintoelinten hoidettavaksi. Tässä mallissa maakuntaitsehallinto voitaisiin myöhemmin toteuttaa täysimääräisemmin, kun sitä ei olisi tarpeen rajoittaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen vaatimien syiden vuoksi. Toinen vaihtoehto olisi vahvistaa maakuntien itsehallintoa purkamalla niitä ratkaisuja, jotka nyt tekevät maakuntaitsehallinnon tosiasiallisesti lähes tyhjäksi. Kysymys on ennen kaikkea hallintorakenteen yksinkertaistamisesta siten, että perustettavien maakuntien määrä rakentuu paremmin toiminnallisen tarkoituksenmukaisuuden pohjalta.

Ehkä keskeisin työkalu perusoikeuksien turvaamistavoitteen ja itsehallinnon välisen toiminnallisen suhteen jäsentämiseen kuntien ja maakuntien jo olemassa toiminnassa on ns. kriisikunta- ja kriisimaakuntamenettely. Hallituksen esitykseen on rakennettu kriisikuntamenettelyyn pohjautuen maakunnan arviointimenettely, jossa arvioidaan taloudellisten tunnuslukujen ja tavoitteellisen talousarvion avulla maakunnan kykyä suoriutua tehtävistään. Hallituksen esityksessäkin viitatussa Juha Lavapuro, Tuomas Ojasen ja Virve Valtosen kanssa laatimassani tutkimuksessa ”Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa” katsoimme kuntien nykyiset kriisikuntakriteerit perusoikeusnäkökulmasta riittämättömiksi. Esitimme, että kriisikunnan

kriteerejä olisi kehitettävä niin, että nykyisten pelkästään taloudellisten indikaattorien rinnalle tuodaan muita indikaattoreita. Etenkin alhainen syntyvyys ja työikäisen väestön alhainen työllisyysaste olisivat nähdäksemme indikaattoreita, joiden perusteella tulisi käynnistää kuntajakoselvitys ja tarvittaessa toteuttaa ihmisten perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä pakkoliitoksia tai tehtävien siirtoja.

Niiden samojen perusoikeuslähtöisten perusteiden, joiden johdosta pidimme nykyisiä kriisikuntakriteerejä liian suppeina, kautta voidaan myös maakuntien arviointimenettelyn talousperusteisuutta kritisoida riittämättömäksi. Koska kriisikuntakriteerit ovat osoittautuneet heikosti toimiviksi työkaluiksi perusoikeuksien turvaamisen vaatimille toimille, on syytä otaksua, ettei maakuntien arviointimenettely osoittaudu sen paremmaksi välineeksi. Maakuntien arviointimenettelyn korjaava toimenpide eli maakunnan liittäminen toiseen maakuntaan, ei ole uskottava korjaustoimenpide, sillä niin kriisimaakuntien kuin kriisikuntienkin ilmaantuminen on oire sellaisesta lähinnä sellaisista laajemmista hallintorakenteen ongelmista, joita ei voi uskottavasti ratkoa pistemäisin kunta- ja maakuntaliitoksia. Hallituksen esitykseen sisältyvä maakuntien arviointimenettely onkin nyky muodossaan hyvä esimerkki siitä, kuinka hallituksen esityksessä kuljetaan nykyisin kuntiin liittyviä ongelmia maakuntarakenteen sisälle. Tämä johtunee siitä nähdäkseni ongelmallisesta peruslähtökohdasta, että maakuntaitsehallinnon luomisen yhteydessä ei ole haluttu toteuttaa kuntiin kohdistuvia uudistuksia.

Hallituksen esityksessä omaksuttu aluejako noudattelee hallituksen esityksen mukaan ns. nykyisiä maakuntia, joskin esityksessä perustettavien maakuntien nykyisyys viittaa lähinnä suhteellisen keinotekoiseen ja historiallisessa tarkastelussa lyhytaikaiseen nykyisyyteen. Yhtä kaikki tällaisilla ”nykyisillä maakunnilla” ei ole sinänsä mitään perustuslaillista erityisasemaa, eikä perustuslain 121.4 §:n mukainen kuntia suurempien alueiden itsehallinto viittaa millään tavalla ”nykyisten maakuntien” puitteissa tapahtuvaan itsehallintoon. Niin kunnallisessa kuin kuntia suurempien alueiden itsehallinnossa on kysymys läheisyysperiaatteen kautta mahdollisimman tarkoituksenmukaista aluejaotusta noudattaen luotujen itsehallintoalueiden asukkaiden itsehallinnosta.

Hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain 122 §:n mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti”. Tästä lähtökohdasta hallituksen esityksessä omaksuttu aluejaotus on kaikin puolin ongelmallinen. Se johtaa siihen, että maakunnat kiinnittyvät keskenään eri tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen ja siihen liittyvään päätöksentekorakenteeseen.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjien määrä (18 maakuntaa) jää THL:n asiantuntija-arvioiden sekä muiden lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa osaamiseltaan ja voimavaroiltaan heikkoja, eikä niiden asema ole paranemassa vaan pikemminkin päinvastoin. Jos perustettavien maakuntien tilannetta mallinnetaan historiallisesti taaksepäin tai ajassa eteenpäin, huomattava osa maakunnista täyttää jatkuvasti maakuntajakolaissa säädettävät maakuntajaon muuttamisen edellytykset. Tässä valossa on selvää, että valittu aluejaotus ei ole optimaalinen eikä edes hyväksyttävä perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Valittu aluejaotus ei ole myöskään optimaalinen perustuslain 122 §:n erityisesti mainitsemien ja perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien

kannalta. Itse asiassa **valittu maakuntajaotus ei ole perusteltu minkään perustuslakiin palautuvan näkökannan pohjalta ja pidän hallituksen esityksessä omaksuttuja aluejaotuksia perustuslain 122 §:n näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina.**

Yhteenvedon todettakoon, että pidän hallituksen esityksessä omaksuttuja perusratkaisuja etenkin perustuslain 121.4 §:n ja 122 §:n kannalta erittäin ongelmallisena. Nämä valtiosääntöoikeudelliset ongelmat voisivat sinänsä olla kokonaisuutensa perusteella hyväksyttävissä, jos hallituksen esityksen voisi uskottavasti nähdä parantavan perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaista toteutumista. Ainakaan tässä vaiheessa eli ennen valinnanvapausosan tuomista eduskuntaa tällaista päätelmää ei voi kuitenkaan tehdä.

Nähdäkseni esiintuomieni perustuslain 121.4 §:ään ja 122 §:ään liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien korjaamiseksi sote-uudistus tulisi valmistella uudelleen valiten jompikumpi seuraavista toimintamallista:

- 1. Perustettavien maakuntien määrää muutetaan siten, että maakunnat muodostetaan ehdotettujen viiden yhteistyöalueen varaan tai muun toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen aluejaotuksen varaan.**
- 2. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuu valtiollistetaan ja sen jälkeen tarvittaessa annetaan valtion aluehallinnon tehtäväksi.**

Helsingissä 6. huhtikuuta 2017,

Pauli Rautiainen

oikeustieteen professori (kuntien ja kuntaa suurempien alueiden itsehallintoon liittyvä valtiosääntöoikeus)
valtiosääntöoikeuden dosentti