

OTT, professori (ma.) Ida Koivisto

Perustuslakivaliokunnalle 7.4.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Yleistä

Hallituksen esitys sisältää useita lakiehdotuksia, joiden tarkoitus on muuttaa perusteellisesti Suomen hallintojärjestelmän rakennetta. Tärkeimmät lakiehdotukset ovat maakuntalaki ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä näiden voimaanpanolaki. Yhteensä ehdotetaan muutettavaksi 34 eri lakia.

HE:ssa ehdotetaan säädettäväksi uudesta hallinnon tasosta, maakuntien itsehallinnosta. Samalla tarkoitus on siirtää tällä hetkellä kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuu perustettaville maakunnille. Myös joitakin lakisääteisille kuntayhtymille ja valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä siirrettäisiin maakuntien vastuulle. Perustettavat maakunnat olisivat itsehallinnollisia yksiköitä, joilta kuitenkin puuttuisi keskeisiä esim. kunnallista itsehallintoa leimaavia piirteitä, kuten verotusoikeus ja yleinen toimiala. Tästä syystä ne rajattaisiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklojen ulkopuolelle.

Ehdotettu reformi on perustavanlaatuisen merkittävä ja se sisältää monenlaisia valtiosääntöisiä kysymyksiä. Kuten HE:n säätämisyjärjestysperusteluiden yhteenvedossa todetaan: *"Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti maakunnan itsehallinnon rajaaminen järjestämisen ja tuottamisen erottamisen osalta maakunnan ja sen liikelaitoksen välisessä suhteessa, yhdenvertaisuuden toteutuminen suhteessa aluejakoon sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi."* Voidaan arvioida, että itsehallintoon liittyvät kysymykset ja perusoikeuksien alueellisesti yhdenvertainen toteuttaminen muodostavat reformin keskeisjännitteen. Jännitteen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää huolellista kokonaisharkintaa.

Tärkeitä perustuslakikysymyksiä niveltyy myös ns. valinnanvapauslainsäädäntöön, joka on yhä valmisteilla ja jota ei käsitellä nyt käsillä olevan HE:n yhteydessä. Valinnanvapaudella on tarkoitus olennaisesti markkinaehtoistaa julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista. Valinnanvapauslainsäädäntöehdotuksen puute vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista reformin valtiosääntö- ja perusoikeusvaikutuksista, ja sen arvioimista, millä ehdoilla ihmiset tosiasiallisesti saavat tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluja.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia. Sen mukaan samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp, PeVL 60/2014 vp). Valinnanvapauslainsäädäntö on keskeistä erityisesti julkisen hallintotehtävän hoitamisproblematiikan (PL 124 §), kansalaisten yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeuden sosiaaliturvaan (PL 19 §) toteutumisen kannalta.

Arvioitavana oleva hallituksen esitys on varsin mittava. Tämän vuoksi tarkastelen erikseen lähinnä itsehallintoon ja demokratiaan liittyviä kysymyksiä; useat muutkin näkökulmat olisivat mahdollisia. On kuitenkin todettava, että pelkästään itsehallinto-, rahoitus-, demokratia- ja sote-palveluiden

järjestämisvastuukysymykset vaihtuvat helposti toisikseen, mistä syystä asian selkeä jäsentäminen on haastavaa.

Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kuntien itsehallinto on valtiosääntöisen demokratian keskeinen ilmaus. Se kuvastaa kansanvaltaisuusperiaatetta (PL 2 §). Periaatteen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 67/2014 vp) kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp). Kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslain 121.1 §:ssä, jonka mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Kuntajaon perusteista (PL 122.2 §) tulee edelleen säätää lailla.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kansanvaltaisuusperiaatteen merkitsevän kunnallisessa itsehallinnossa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (PeVL 63/2014 vp, PeVL 24/2008 vp ja PeVL 23/2001 vp), mikä tarkoittaa mm. kunnan oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp) sekä kuntien verotusoikeutta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(2) artiklan mukaan päätösvalta itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa kuuluu vaaleilla valituille toimielimille. Tämä perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (PeVL 29/1992 vp, PeVL 9 ja 17/1994 vp, PeVL 31 ja 42/1996 vp).

Lisäksi kunnallisen itsehallinnon elementteinä voidaan pitää kuntien itsehallinnollista asemaa julkishallinnossa, kuntien oikeutta omiin tehtäviin, rahoitusperiaatetta, verotusoikeutta, kuntien taloudellista itsenäisyyttä, kuntajaon määrittelyä lailla ja kuntien oikeusturvan takeita (ks. esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2013, s. 1083; myös HE:n säätämisyjärjestysperustelut, s. 661). Erityisesti kunnallista itsehallintoa luonnehtii ns. yleinen toimiala, eli kunnan itselleen ottamat tehtävät. Erityisen toimialan tehtävät voidaan puolestaan tulkita perustellusti jopa kuntien vastuulle hajautettuna valtion aluehallintona; niiden järjestämisessä kuntien vaikutusmahdollisuudet ovat sidotummat.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksistä (HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp) arvioinut perustuslain 121 §:n kannalta ehdotettua kuntajaon muutoksia koskevaa ja perustuslain 122.2 §:ssa tarkoitettua kuntajaon perusteiden sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on todennut ehdotetun sääntelyn merkitsevän kuntien kannalta varsin pitkälle menevää tosiasiallista painetta kuntaliitosten esittämiseen. Toisaalta lakiehdotuksen mukaan kuntajaon muutoksista päättävät viime kädessä – yhtä poikkeusta lukuun ottamatta – edelleen kunnat tavalla, jonka perustuslakivaliokunta on todennut olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmatonta (PeVL 37/2006 vp, PeVL 33/2009 vp, ks. myös KHO 2016:187: korkein hallinto-oikeus kumosi valtioneuvoston päätöksen Rääkkylän ja Kiteen pakkoliitoksen tulevan sote-uudistuksen ennakoitujen vaikutusten perustella).

Perustuslain suojaamasta itsehallinnosta huolimatta kuntien mahdollisuus päättää omasta itsenäisyydestään on rajallinen; mm. paineet kuntaliitoksiin ja lopulta mahdollisuus valtioneuvoston päättämään pakkoliitokseen vähentävät kuntien tosiasiallista mahdollisuutta asukkaiden itsehallintoon. Kuntien itsehallinto on pääsääntö, mutta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus saattaa ohittaa merkittävydessään itsehallinnon vaatimukset. Tästä näkökulmasta on siis arvioitava yhtäältä sitä, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtäminen perustettavien maakuntien vastuulle vaikuttaisi kunnallisen itsehallinnon määrittymiseen ja demokratian toteutumisen ja toisaalta sitä, mitä itsehallinto voi tarkoittaa kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (maakunnissa).

Muutokset kunnalliseen itsehallintoon

Esityksen vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon ovat dramaattiset. Koska kunnilta siirrettäisiin pois huomattava osa sen lakisääteisiä tehtäviä (eli osa ns. erityistä toimialaa), on arvioitava, missä määrin tämä siirto ja sen vaikutukset ulottuvat kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan.

Keskeisen arviointiperustan tarjoavat erityisesti perustuslakivaliokunnan edellistä sote-uudistusyritystä koskevat lausunnot PeVL 67/2014 vp (HE 324/2014 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi: ks. myös PeVL 63/2016 vp – HE 224/2016 vp) ja PeVL 75/2014 vp (PeVL 75/2014 vp - HE 324/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettiin kaksitasoista kuntayhtymämallia, jossa olisi viisi sote-kuntayhtymää ja 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää. Kunnat olisivat vastanneet rahoituksesta. Toinen, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan muokattu esitys oli yksinkertaistettu: ehdotuksena oli yksitasoinen kuntayhtymämalli, joka kuitenkin olisi sisältänyt sote-yhteistyöalueet. Kuntayhtymäpohjainen sote-malli katsottiin kansanvaltaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp) suunnitellulle sosiaali- ja terveysalueen yhtymävaltuustolle kuuluvan päätösvallan demokraattinen perusta olisi muodostunut hyvin välilliseksi ja ohueksi.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on Kainuun hallintokokeilua koskevissa lausunnoissaan (PL 121.4 §:n kannalta) suhtautunut lähtökohtaisen kielteisesti kuntien itsehallinnon kaventamiseen, mitä tulee hallinnon järjestämiseen kuntia suuremmilla alueilla (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Edellistä sote-uudistusyritystä arvioidessaan (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp) ”Valiokunta piti kokeilualueen kunnilta Kainuun maakunnalle tuolloin siirrettäviksi ehdotettujen tehtävien piiriä (valtaosa terveydenhuollon tehtävistä, osa sosiaalihuollon tehtävistä sekä toisen asteen koulutus) huomattavan laajana. Siirto vaikutti valiokunnan arvion mukaan merkittäväällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kavensi kiistatta niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely olikin valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti varsin ongelmallista kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.” Kuitenkin ”Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lievensi tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa.” Tämän hallintotason todettiin kuitenkin olevan asukkaiden demokraattisen vaikuttamisen näkökulmasta etäisempi. ”Lieventäminen” ei toisin sanoen tarkoittanut ongelman poistumista.

Kuitenkaan ei ole merkitystä ainoastaan sillä, pysyisikö kansalaisten demokraattisen vaikuttamisen mahdollisuudet asiallisesti vakiona, vaikka niiden institutionaalinen konteksti muuttuisikin, vaan myös siitä, kävisikö kunnallisen itsehallinnon ala samalla merkityksettömäksi. On nimittäin huomattava, että kunnallinen itsehallinto on nimenomaisesti perustuslailla suojattu (PL 121.1-3 §) kun taas mahdollinen maakuntaitsehallinto ei ole yhtä vahvasti ja täsmällisesti. Perustuslaki on tässä kohden paljon epämääräisempi (PL 121.4 §). Toisaalta mikäli kunnallista itsehallintoa ei voitaisi lainkaan kaventaa, ei perustuslain sallimia, itsehallintoon perustuvia maakuntia voitaisi perustaa ilman, että muodostuisi samalla kilpailevia itsehallinnon toimialoja. Arvioitavana olevan HE:n mukaan yleinen toimiala säilyisi vain kunnilla, maakunnille sitä ei perustettaisi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 67/2014 vp) PL 121.4 §:llä on ”sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp, s. 9/II).” Ei ole aivan yksiselitteistä, mitä tästä kokonaisuus-tulkinnasta seuraa suhteessa itsehallinnon ulottuvuuteen. Perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2013 vp, PeVL 22/2006 vp) on todennut ainoastaan, että: ”Kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännöksiin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122 §:n 2 momentin, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa.” Tässä mielessä maakunnat on ajateltu eräällä tapaa laadullisesti erilaisiksi kuin kunnat; kunta ei voi olla suurempi kuin maakunta. Samalla kriteeri on sangen muodollinen, ainoastaan kokoon perustuva.

Mainitut itsehallinnon periaatteet jäävät osittain epämääräisiksi. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) niitä luonnehditaan seuraavasti: ”Itsehallinnon periaatteen mukaisesti

lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (PeVL 42/1996 vp)." Toisin sanoen itsehallinnon periaatteesta katsotaan seuraavan erinäisiä asioita, vaikka ei ole selvää, mitä se oikeastaan edellyttää abstraktilla tasolla. Kuitenkin voidaan päätellä, että ennen kaikkea itsehallinnon periaate näyttää tarkoittavan sekä muodollisesti vaalein määrittyvää että käytännössä tehokasta demokratiaa.

Perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lausunnossaan PeVL 67/2014 vp perustuslakivaliokunta määrittelee itsehallinnon perustuslaillisen suojan kuitenkin tiukemmaksi, lainsäätäjää velvoittavaksi. Ei toisin sanoen riitä, että kunnallisen itsehallinnon kaventamisesta säädetään (tavallisella) lailla, vaan mahdollisten kavennusten tulee olla sellaisia, ettei itsehallinto asiallisesti tulisi merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 24/1997 vp, PeVL 42/1996 vp, PeVL 31/1996 vp, PeVL 17/1994 vp, PeVL 9/1994 vp, PeVL 29/1992 vp). Kiinnostavaa on, että HE:n säätämisyjärjestysperustelut (s. 674) ovat tältä osin erittäin niukat: "asiallisesti merkityksetön" -problematiikkaan oteta lainkaan kantaa, puhutaan vain laillasäätämiskaavasta.

Tässä toisin sanoen on tarkasteltava sitä, olisiko maakuntapohjaisella sote-järjestelmällä vastaava vaikutus; muodostuisiko maakuntahallinto – siinäkin tapauksessa, että maakuntavaltuusto valittaisiin demokraattisilla vaaleilla – sellaiseksi, että se samalla heikentäisi kunnallista itsehallintoa siinä määrin, että se kävisi asiallisesti ottaen merkityksettömäksi. Kainuun hallintokokeilua arvioitaessa itsehallinnon kaventamiseen suhtauduttiin huomattavan kielteisesti. Kuitenkaan sosiaali- ja terveystalvisten järjestämistä vastuun siirtämistä maakunnille tai valtiolle ei nähty valtiosääntöisesti ongelmallisena, kun otettiin huomioon ne tavoitteet, joihin sillä pyritään. Selvin kanta voidaan silti nähdä lausunnossa PeVL 75/2014 vp. Siinä valiokunta toteaa, että *"tehtävien siirtäminen kunnilta 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."* E *contrario* tästä voidaan tulkita, että jos tämä verotusoikeuskriteeri ei täyty, ehdotus on perustuslain kannalta ongelmallinen.

Esitetyn valossa ole yksiselitteistä, missä määrin muiden alueiden kuin kuntien itsehallinnon periaatteet poikkeaisivat kunnallisen itsehallinnon periaatteista. Osittain niitä voidaan pitää vertailukelpoisina, etenkin kun ehdotetun maakuntalain keskeiset rakenteet on omaksuttu pitkälti kuntalain mallia vastaavasti. Toisaalta nyt arvioitavana olevassa tilanteessa kyse on eräänlaisesta ennakkotapauksesta, sillä PL 121.4 § jättää lainsäätäjälle paljon liikkumavaraa. Kuten HE:n säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 662) todetaan, *"esityksen mukaiselle ratkaisulle ei siten ole saatavissa suoranaista vastausta perustuslakivaliokunnan käytännöstä"*. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan käytännöstä on suoraakin apua: verotusoikeuden puuttuminen maakunnilta olisi vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, millaiset kuntaa suuremmat sote-alueet olisivat perustuslain näkökulmasta mahdollisia.

SOTE-palvelujen siirtäminen maakunnille

On tarkasteltava myös sitä, millaisia tehtäviä maakuntien hoidettavaksi voidaan siirtää. Käytännössä kysymys maakuntien perustamisesta on jo lähtökohdiltaan sidoksissa niille suunniteltuun tehtäväpiiriin ja toimialaan. Arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien – siis myös sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien – toteutuminen. Tämän tulee lisäksi tapahtua alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Lisäksi perustuslain PL 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalviset.

Maakuntien lukumääräksi ehdotetaan 18 perinteisen maakuntajaon pohjalta. Sinänsä PL 122 § ei edellytä laillasäätämiskaavan ohella muuta kriteeriä kuin kielellisten oikeuksien kunnioittamisen sekä aluejaotuksen yhteensopivuuden. HE:n säätämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin todetaan (s. 682), että *"Palveluiden järjestäjien määrä jää kuitenkin Terveystalvisten ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioinnin ja lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja*

terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja.”

Vaikka lainsäätäjät voi perustellusti päätyä monenlaisiin ratkaisuihin, on erikoista, että aluejaotuksen perusratkaisu tunnustetaan ongelmalliseksi jo hallituksen esityksessä. Tämän ongelmallisuuden vuoksi joudutaan turvautumaan erityisjärjestelyihin (12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskussairaalayksikköä). Maakuntajaon ”perinteisyys” ei näin ollen vaikuta vakuuttavalta perustelulta. Tämä on omiaan monimutkaistamaan ehdotettua reformia. Näyttää myös siltä, tässä perustuslain säännösten katsotaan hyvin yleisellä tasolla rajoittavan, ei niinkään motivoivan päätymistä tarkoituksenmukaisiin aluejaotuksiin.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp): *”Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle onkin perustuslakivaliokunnan mielestä olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (vrt. PeVL 65/2002 vp, s. 3), vaikka esityksen taloudellisten vaikutusten luotettava arviointi onkin vaikeaa.”* Valiokunta ei myöskään pidä perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdottomana siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle. Valtioneuvoston toimivaltaa on myös pidetty oikeutettuna, kun kyse on perusoikeuksien turvaamisesta. On esim. pidetty mahdollisena, että valtioneuvosto määrää kunnallisen itsehallinnon estämättä samaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien yhteistoiminnan ehdoista, jos nämä eivät pääse lain mukaisessa ajassa sopimukseen toiminnan järjestämisestä (PeVL 32/2001 vp).

Valiokunnan mukaan tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121.4 § tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto. Tällöin sen mielestä olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa. Niinpä kuntien kantokyvyn vaarantuminen, perusoikeuksien valtakunnanlaajuisen toteutumisen varmistaminen ja ihmisten oikeus saada yhdenvertaisesti palveluita voivat muodostaa tällaisen painavan perusteen, etenkin, kun otetaan huomioon lausunnossa PeVL 67/2014 vp muotoiltu linjaus.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, ja PeVL 22/2006 vp), kun kyse on palvelurakenteen uudistamisesta. Lähtökohtaisesti palvelujen keskittäminen entistä harvalukuisempiin ja suurempiin yksiköihin ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 67/2016 vp). Esimerkiksi kuntayhtymien sairaanhoitopiirejä ei ole pidetty perustuslain vastaisina (PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 31/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 63/2016 vp) nimenomaisesti hyväksynyt palveluiden kokoamisen (terveydenhuoltolain muutos, jolla päivystystä koottiin 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaaloihin).

Kysymys on lopulta kunnallisen itsehallinnon perusoikeussuojan punnitsemisesta suhteessa sote-palvelujen keskittämistä puoltaviin, perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin perusteisiin. Samalla nousee esiin kysymys valtion aluehallinnon sekoittumisesta maakunnalliseen itsehallintoon. Kun valtion aluehallinnon tehtäviä siirretään maakunnille samalla, kun sille siirretään kuntien tehtäviä, aidosti asukkaiden itsehallintoyksiköiden ja valtion aluehallinnon välinen raja hämärtyy. Ei ole selvää, millä perusteilla tätä seikkaa tulisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida.

Maakuntien demokraattisuus

Maakuntien demokraattisuus taattaisiin suorilla vaaleilla. Maakunnissa ylintä päätösvaltaa käyttäisi kuntalain mallia vastaavasti maakuntavaltuusto. Lisäksi maakuntalakehdotuksen 6 luku koskee kokonaisuudessaan maakuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tähän velvoittaa myös PL 14.4 §, jonka mukaan *”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen*

toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Vaikka tämä ratkaisu edellä esitetysti lieventäisi kuntien itsehallinnon kapenemista, ei nähdäkseni ole kuitenkaan selvää, että sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut – etenkin, kun kyse on erityisen toimialan asioista – soveltuvat luontevimmin demokraattisen päätöksenteon kohteeksi. Vaaleilla valittavien luottamushenkilöiden hyödyllisyys tulisi esiin selvemmin, jos maakunnalla olisi verotusoikeus ja yleinen toimiala. Toisaalta jako erityiseen ja yleiseen toimialaan ei ole dikotominen edes maakunnan tapauksessa. Maakuntalakiehdotuksessa nimittäin voidaan hahmottaa eräänlainen rajallinen yleistoimiala, josta on säädetty ehdotetussa 6.2 §:ssä (*”Maakunta voi lisäksi hoitaa...”*). Tässä voidaan mainita myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan (4)3 artikla, jonka mukaan *”kansalaisia lähinnä olevien viranomaisten”* tulisi lähtökohtaisesti huolehtia julkisista tehtävistä (ns. läheisyysperiaate). Mainittu kapea yleinen toimiala tuskin kuitenkaan tarkoittaa erityistä foorumia demokratialle.

Kuten hallituksen esityksessäkin korostetaan, sosiaali- ja terveysasioiden järjestämisvastuu edellyttää erityistä asiantuntemusta. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että maakuntien rahoitus tulee valtiolta – olkoonkin, että se on yleiskatteellista. Valtion rahoituksen ja tiukan ohjauksen vuoksi maakuntien demokraattisten toimielinten todelliset mahdollisuudet vaikuttaa sote-palveluiden järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin vaikuttavat rajallisilta. Toisin sanoen maakuntien ehdotettu demokraattisuus saattaa olla osittain sisällöllisesti näennäistä: maakuntavaltuustojen tehtävänä on ennen kaikkea huolehtia maakunnan lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttamisesta.

Ehdotetussa järjestämislaissa säädetään myös maakuntien pakollisista yhteistyöalueista, jotka asiallisesti muistuttavat pakkokuntayhtymiä ja kuntayhtymien erityisvastuualueita (ehdotettu maakuntalain 2 luku). Maakuntien tulisi muodostaa yhteistyösopimuksia sote-huollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi. Kuitenkin valtioneuvosto voisi päättää myös sopimuksesta (ehdotettu 18 §), mikäli maakunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen (vrt. edellä PeVL 32/2001 vp). Vaikka myös kuntien pakkoliitokset ovat lainsäädännössämme mahdollisia, tämä pakkosopiminen nakertaa entisestään maakuntien itsehallinnollisia piirteitä. Samoin maakuntien palvelukeskusten ehdotettu osakeyhtiömuoto, jossa valtiolla on veto-oikeus, ei varsinaisesti lisää maakuntien itsenäisyyttä (ehdotetun maakuntalain 40 §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 527).

Näyttää siltä, että kuntien ongelmat voisivat kertautua maakuntatasolla ilman, että kuntien vastaavat ongelmat kuitenkaan poistuisivat. Tämä on sikäli erikoista, että käsittääkseni koko maakunta- ja sote-uudistuksen tavoite oli yksinkertaistaa, ei monimutkaistaa hallinnon rakennetta sote-palvelujen järjestämisessä. Pakkokuntayhtymäanalogia nostaa esiin myös kysymyksen, millaisia lainsäädännöllisiä mekanismeja tarvitaan varautumiseksi maakuntien mahdollisiin talousvaikeuksiin; osa maakunnista on todettu heikoksi jo perustamisvaiheessa. Tästä syystä tarvitaan mm. 5 erityisvastuualuetta ja 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskussairaalayksikköä. Samalla tämä keskittäminen on omiaan vähentämään joidenkin maakuntien aitoa kansanvaltaisuutta.

Toisaalta valtion rahoittamisvastuusta seurannee, että talousongelmien syntyä voidaan ennakoida paremmin kuin kuntatasolla. Toimista, joilla talousvaikeuksiin joutuneen maakunnan tilanteeseen voidaan puuttua, on säädetty ehdotetun maakuntalain 6-9 §:ssä. Ehdotetun 8 §:n yksityiskohtaisen perustelujen (s. 540) mukaan: *”Maakunnan talouden tasapainottamiselle voisi olla useita erilaisia ratkaisutapoja, joissa voitaisiin esimerkiksi käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotettavan mukaista toiminnallista ohjausta ja selvittää tarvittaessa mahdollisuudet maakunnan palvelurakenteen muutoksiin.”* Kuitenkin tämä johtaa kysymään, onko ehdotettu sääntely riittävää; tarvittaisiinko toisin sanoen lisäksi esim. kriisimaakuntakriteereitä tai pakkoliitossääntelyä. Toisaalta tätä funktiota palvellee osittain em. pakkoyhteistyösääntely.

Rahoitusperiaate ja verotusoikeus

PL 14 §:n ilmaisemien vaali- ja osallistumisoikeuksien lisäksi (HE 309/1993 vp) kuntien itsehallintoa määrittää sen rahoitusmalli, joka perustuu sekä itsenäiseen verotusoikeuteen, osuuteen yhtiöveron tuotosta että asiakas- ja potilasmaksuihin. Ns. rahoitusperiaatteen mukaan valtionosuuksilla katetaan niiden kunnan tehtävien rahoitus, jotka on sille lailla säädetty hoidettavaksi. Perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä rahoitusperiaatteesta. Rahoitusperiaate ilmenee kuitenkin EN:n paikallisen hallinnon peruskirjasta 9(2) artiklasta. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan rahoitusperiaatteen arvioinnin on oltava selkeästi lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp, PeVL 63/2014 vp).

Rahoitusperiaatetta toteuttaa valtionosuusjärjestelmä. Sen muodossa katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia. Rahoitusperiaate koostuu kuntien peruspalveluiden kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja kuntien verotuloihin perustuvasta tasauksesta. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään (PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp). Valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 16.2 §:n ja 19.3 §:n julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden (tss-oikeuksien toteuttamisen) ja perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta (PeVL 16/2014 vp).

Kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelyssä on PL 121 §:n vuoksi säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa (PeVL 19/2016 vp, PeVL 50/2001 vp, PeVL 41/2010 vp). Vahvat perusoikeuskytkennät korostavat vaatimusta, jonka mukaan laissa tulee olla mahdollisimman täsmälliset säännökset julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista (PeVL 20/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa rahoitusperiaatteen toteutumiseen, kun vanhuspalvelulalla säädettiin kunnille uusia tehtäviä (PeVL36/2012 vp).

Lausunnossaan PeVL 19/2016 vp perustuslakivaliokunta on arvioinut sote-uudistuksen rahoitusvaikutuksia. Sen mukaan *"Valmisteilla olevalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on olennainen vaikutus kuntien tehtäviin ja tehtävien rahoitukseen. Siinä määrin kuin sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät uudistuksessa kuntia suuremmille itsehallinnollisille hallintoalueille, joiden menot rahoitetaan valtionosuuksilla tai niitä vastaavilla rahoituskeinoilla, on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä huolehtia lakisääteisesti rahoituksen riittävyyden arvioinnista valtion ja itsehallintoalueiden välisessä suhteessa. Tällaisen arvioinnin tulisi kohdistua ainakin palvelujen laadun, yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden väliseen suhteeseen."*

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut sääntelyn vaikutuksia kuntien talouteen erityisesti valtionosuuslainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan (PeVL 67/2014 vp; PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp, PeVL 34/2014 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 29/2009 vp). Lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp): *"Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi kuitenkin, etteivät nyt ehdotetut kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaaranna sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi."*

Rahoitusperiaatteen ohella kunnan verotusoikeus kuuluu kunnallisen itsehallinnon perustaviin piirteisiin (PeVL 29/1992 vp, PeVL 9 ja 17/1994, PeVL 5/1988 vp). Eduskunnalla on perustuslain mukaan kuitenkin toimivalta säännellä lailla myös kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia ja toteuttamista. Tällaisia tekijöitä ovat etenkin verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteet ja verovelvollisen oikeusturva (PeVM 10/1998 vp). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 16/2014 vp, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että verotusoikeus ei estä lailla säätämästä verorasituksen eri osatekijöistä, kuten veropohjasta, verokannan mahdollisesta progressiivisuudesta, verohuojennuksista ja verotusmenettelystä (PeVL 41/2002 vp).

Valtionosuuksia koskevasta harkintamarginaalista tai toimivallasta säätää verotusoikeutta koskevista yksityiskohdista ei nähdäkseni kuitenkaan voida suoraan päätellä, että valtion mahdollisuudet leikata kuntien valtionosuuksia tarkoittaisi automaattisesti myös oikeutta puuttua kunnan veroprosentin määrittämiseen. Edellistä sote-uudistusesitystä arvioidessaan (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp) perustuslakivaltiokunta on todennut, että *"Paine laskelmissa esitettyyn huomattavaan ja sääntely-yhteys huomioon ottaen melko äkilliseen kunnallisveron korottamiseen vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti. Arvioinnissa keskeistä on, että kunnallisveron korotuspaine ei johdu kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksesta. Olennaista on myös se, että kunnilla olisi varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveystasojensa tasoon."*

Arvioitavana olevassa HE:ssä ajatuksena on, että uuden rahoitusmallin toteuttamiseksi – valtio vastaisi pääasiassa maakuntien rahoituksesta – kuntien veroprosenttia laskettaisiin ja ansiotulon veroprosenttia nostettaisiin siten, että kokonaisveroaste ei nousisi. Kuten HE:n säätämisyhteistyöperusteluissa todetaan (s. 677), *"Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti, yhden vuoden ajaksi kuntien oikeutta vapaasti määrätä tuloveroprosentistaan. Sääntely asettaa uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kanssa."*

Käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioitaessa on siis kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin lainsäädäntömuutoksesta johtuva kunnallisen veroprosentin alentaminen on hyväksyttävää kunnan verotusoikeuden valtiosääntöisen suojan näkökulmasta. Äkillisesti tapahtuvien muutosten on katsottu heikentävän kunnan mahdollisuuksia päättää taloudestaan ja sopeuttaa talouttaan vaarantamatta perusoikeuksia ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista (PeVL 16/2014 vp ja PeVL 12/2011 vp). Kuten nostopaine, myös veroprosentin laskupaine yhtä lailla vaikuttaa kunnan mahdollisuuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Toisin sanoen on arvioitava sitä, onko olemassa painavia, valtiosäännön perusteella hyväksyttäviä syitä poiketa perustuslailla suojatusta kunnallisen verotusoikeuden itsenäisyydestä.

Maakunnan viranomaisasema ja liikelaitoksen toimivalta

Perustettavat maakunnat olisivat itsenäisiä julkisoikeudellisia yhteisöjä. Niiden järjestämisvastuuseen sisältyisi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Maakunnalle kuuluvaa toimivaltaa voitaisiin siirtää ehdotetun maakuntalain 7.5 §:n mukaan maakunnan liikelaitoksen tehtäväksi. Maakunnan liikelaitoksen asemasta ja tehtävistä säädetään ehdotetun maakuntalain 52 §:ssä. Toisin sanoen tämä tarkoittaisi tehtäviä, joita ei voitaisi PL 124 §:n nojalla antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Tämä samalla ennakoisi tuottamisvastuun pitkälti yksityistettävää luonnetta. Järjestämisvastuusta säädettäisiin yksityiskohtaisemmin järjestämislakiehdotuksessa.

Kuitenkin on ehdotetun sääntelyn perusteella epäselvää, millaisia hallintopäätöksiä liikelaitos on toimivaltainen tekemään ja mitä nämä päätökset tarkoittavat tuottajien näkökulmasta; erityisesti tällaista epäselvyyttä on omiaan aiheuttamaan palvelujen yhteensovittamisvelvoite. Ehdotetun maakuntalain 7 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (s. 325) mukaan: *"Maakuntaa vastaisi myös asukkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta osana järjestämisvastuutaan. Maakunnalla olisi siten aina vastuu esimerkiksi asiakkaan palveluketjujen toimivuudesta myös niissä tilanteissa, jossa jokin osa palvelusta järjestettäisiin muun maakunnan toimesta tai sen tuottaisi yksityinen palvelun tuottaja."*

Kuten HE:n säätämisyhteistyöperusteluista ilmenee (s. 663): *"Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen osalta on arvioitava heikentääkö järjestämisen ja tuottamisen erottaminen maakunnan päätösvaltaa sekä perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveystalouden toteutusta ja voidaanko sen lakisääteistä edellyttämistä siten pitää perusteltuna ratkaisuna."* Toisin sanoen palaamme kysymyksenasetteluun maakunnan demokratian tehokkuudesta. Onko mahdollista, että järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen mahdollistaa osaamisen keskittymisen erityisesti tuottajatahoille, jolloin järjestämisvastuun sisältö alkaa muotoutua tuottajan ehdoilla? Esimerkiksi "palvelulupaus" (järjestämislain 15 §) on ilmaisultaan harhaanjohtava, sillä kyse ei ole sitovasta lupauksesta

vaan maakunnan tavoitteiden asettamisesta. Lupaus-termin käyttö voi johtaa myös siihen, että kansalaisille syntyy perusteltuja odotuksia suhteessa maakuntiin. Luottamuksensuojaperiaatteesta hallinnossa on säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ja se kuuluu PL 21 §:ssä taattuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Mainitut seikat eivät käy yksiselitteisesti ilmi ehdotetusta maakuntalain 7-8 §:stä. Puhutaan vain palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Tätä täsmennetään ehdotetun järjestämislain 2 luvussa. Perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja siihen voi liittyä myös palveluita. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Niinpä tälllaisten palveluiden järjestäminen ja niiden yhteensovittaminen voi edellyttää tarve- ja etusijaharkintaa sekä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Ei ole selvää, miten oikeusturva järjestetään palveluiden saajan näkökulmasta.

Vaikka liikelaitokseen tulisikin virkasuhteista henkilöstöä huolehtimaan ns. oikeusharkintaisista asioista, ehdotettu lainsäädäntö on ilmaisultaan huomattavan suurpiirteistä. Vaikka maakunnan hallintosäännöllä voitaisiinkin antaa tarkempia määräyksiä, tulee ottaa huomioon PL 80 §, jonka mukaan ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tätä toisaalta lieventää se seikka, että hallintosäännön yleispiirteisestä sisällöstä säädettäisiin lailla. Tästä – kuten myös yhtiöittämissuymyksistä – on kuitenkin vaikea lausua enempiä ennen kuin valinnanvapauslainsäädännön sisältö on tiedossa (järjestämislain 12–13 §:ssä on vain viittaussäännös).

Erikseen voidaan vielä mainita, että koska suunniteltu uudistus on niin mittava kuin on, on mahdotonta ennustaa kaikkia sen seurauksia. Kuitenkin voidaan ennakoida, että valvontaa ja oikeusturvaa koskevat näkökohdat ovat sekä yleisesti merkittäviä että korostuvat etenkin väliaikaishallinnon ja järjestelmän rakentamisen yhteydessä. Näin arvelee myös korkein hallinto-oikeus lausunnossaan (Dnro H 354/16, 9.11.2016). Yksi todennäköinen uudistuksen seuraus on oikeusongelmien ja -riitojen ainakin hetkellinen kasvu. Lisäksi maakuntalaissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta oikeusturvakeinosta, maakuntavalituksesta. HE:n perusteella on vaikea ennakoida, millaisia asioita tällä valitustyyppillä tulee vireille ja miten paljon. Samalla on toistaiseksi jossain määrin epäselvää, missä määrin valitukset voivat kohdistua maakunnan järjestämisvastuun toteutumiseen ja missä määrin palvelujen tuottamiseen liittyviin seikkoihin.

Lopuksi

Hallituksen esitys on monella tavalla perustuslain näkökulmasta ongelmallinen, kuten olen edellä eritellymin esittänyt. Lisäksi se on nähdäkseni tarpeettoman monimutkainen ja on omiaan luomaan lisää byrokratiaa. Ennen kaikkea maakuntien lukumäärä on todennäköisesti liian suuri aiottujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Myös sote-palveluiden valtiollistaminen olisi perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella mahdollista, mitä pidän tarkoituksenmukaisempaa vaihtoehtona. Samalla kuitenkin näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ei ole siinä mielessä vakiintunut ja yksiselitteinen, etteivätkö monenlaiset ratkaisut olisi mahdollisia; selvän ristiriidan toteaminen perustuslain kanssa jää tulkinnan varaan. Perustuslakivaliokunnalla on edessään ennakkotapausluonteinen tilanne, jossa se voi luoda uutta doktriinia. Erityisesti tämä pätee itsehallinnon periaatteiden määrittelyyn kuntaa suuremmilla alueilla.

Kunnioittavasti



Ida Koivisto

