

Eija Mäkinen

Julkisoikeuden professori

Vaasan yliopisto

Hämeenlinnassa 25.4.2017

HALLINTOVALIOKUNNALLE

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

Aluksi totean, että olen antanut asiasta 2.4.2017 lausunnon perustuslakivaliokunnalle tarkastellen asiaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Tässä lausunnossa keskityn lähinnä kysymyksiin, jotka koskevat uudistuksen hallinnollista rakennetta ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksiä sekä palvelujen tuottamisen tapoja ja esitän lopuksi eräitä tarkennuksia tai muutosta vaativia kohtia

1. LÄHTÖKOHTI

1.1. Muutoksen valmistelusta

Otan lähtökohdaksi sen, että muutostarve on yleisesti tunnustettu ja sen että poliittisesti on sovittu uudistus toteutettavaksi alueelliseen itsehallintomalliin tukeutuen, vaikka siis toisenlaisiakin malleja linjattiin periaatteessa mahdolliseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 67/2014). Samalla on todettava, että nyt käsittelyssä oleva kokonaisuus koskee lähinnä itsehallintoalueita ja sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistä eikä käsittelyssä vielä ole aineellinen lainsäädäntö, joka koskee muita maakunnille tulevia tehtäviä, eikä valinnanvapauslainsäädäntö. Tämä eritahtisuus selvästi hankaloittaa myös hallinnollisen ratkaisun arviointia.

Hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyvä hallintorakenteen muutos on Suomen hallintohistoriassa suuri käännekohta, ja lisäksi valinnanvapauteen liittyvä palvelurakenteen muutos on pohjoismaiset esimerkitkin huomioon ottaen radikaali, kun siinä julkiset sosiaali- ja terveysterveystoimet viedään kilpailuille markkinoille. Kunta- ja palvelurakenteeseen liittyvä aiempi lainvalmistelu on myös osoittanut, että ongelma on kompleksinen. Parlamentaarista valmistelua asian käsittelyn loppuun saakka olisi puoltanut uudistuksen merkittävyys ja poliittisen yhteisymmärryksen tärkeys toteuttamisvaiheen turvaamiseksi. Suuri uudistus vaatii myös aikaa. Yhdyn niiden asiantuntijoiden käsitykseen, jotka julkisuudessa ovat esittäneet huolensa uudistuksen liian kireästä aikataulusta. Kiinnitän huomion myös siihen, että avoimen lainvalmistelun näkökulmasta suuren muutoksen varjossa tehdään merkittäviä ratkaisuja myös muihin toimialoihin kuin vain sosiaali- ja terveystoimeen. Käsittelen näitä jäljempänä siltä osin kuin tämä on mahdollista aineellisen lainsäädännön tältä osin puuttuessa.

1.2. Maakuntien lukumäärä ja aluejako

Poliittiseen sopimukseen perustuen itsehallintoalueita on lakiehdotuksen mukaan 18. Aiemmassa lainvalmistelussa on todettu, että eri tehtävissä tarvitaan erisuuruisia alueita, mutta minkään tehtävän osalta juuri 18 ei ole ollut paras. Maakuntajakolain 1 §:n mukana maakunnassa pitää olla vähintään kaksi kuntaa ja tätä perustellaan hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp, s. 555) sillä, että kyse on alueellisesta itsehallinnosta kuntia suuremmalla alueella. Ehdotuksessa perustettavat itsehallintoalueet, joille siirretään merkittäviä tehtäviä, ovat voimavaroiltaan kovin heterogeenisiä. Niitä voitaneen pitää perustuslain 122 § edellyttämällä tavalla yhteensopivina (ks. maakuntajakolain 1 §), mutta alueellisen itsehallinnon ja kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta jako jättää myös epäilyjä. Onko kaksi kuntaa riittävä muodostamaan alueellisen itsehallintoalueen –ainakaan jos ne ovat voimavaroiltaan kovin erilaisia?

Esimerkiksi Keski-Pohjanmaan maakunnassa Kokkolan asema dominoi väkiluvun ja muiden resurssien vuoksi koko aluetta. Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa olen arvostellut myös sitä, ettei maakuntajako ole tehty maakuntien lukumäärää koskien kielellisten oikeuksien näkökulmasta, vaikka perustuslaki sitä edellyttää (PeL 122 §). Esimerkkinä siitä, miten maakuntajako vaikuttaa kielellisten oikeuksien kannalta mm. peruspalvelurakenteeseen otin tilanteen, jossa Keski-Pohjanmaa olisi yhdistetty Pohjanmaahan. Tämä olisi kenties

vaikuttanut mm. Seinäjoen –Vaasan sairaaloiden päivystyskysymyksen. (Ks. oikeuskirjallisuudesta Helenelund Jan-Erik: Blir *självstyrande* landskap vårdens nya huvudmän i planerad vårdreform? JFT 6/2016 s. 617–645).

2. MAAKUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA SUHDE EUROOPAN NEUVOSTON PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAAN

2.1. Alueellista itsehallintoa?

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään perustuslain 121.4 §:n mukaan *lailla*. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan kyseinen kohta antaa mahdollisuuden ”järjestää kuntia suurempia hallintoalueita *itsehallinnon periaatteiden mukaan*”. Perustuslaki vaikenee alueellisen itsehallinnon ominaispiirteistä. Hallituksen esityksen mukaan nyt on kysymys perustuslain 121.4 §:n mukaisista alueista, joten tämä on otettava tarkastelun lähtökohdaksi. Itsehallinnon pitää täyttää joitakin keskeisiä ominaispiirteitä, joka erottaa sen esimerkiksi demokratisoidusta (vaaleihin perustuvasta) valtion aluehallinnosta (Ks. Väliportaanhallintokomitea KM 1974:98 ja Niemivuo, Matti: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Iuridica 1979). Tämä esitys ei nähdäkseni eroa riittävästi valtion aluehallinnon piirteistä, ja siksi on tarpeen vahvistaa itsehallintoa.

Maakuntalakiehdotuksesta näkee selvästi, että se on kaikilta olennaisilta osin kuntalain ”kopio” ja siten tarkoituksena on ollut luoda kunnallisen itsehallinnon tapaan toimivia alueita.

Esimerkiksi valtiovarainministeriön tehtävänä on yleisesti seurata maakuntien toimintaa ja huolehtia että niiden itsehallinto otetaan huomioon (Maakuntalaki 10 §). Kuntiin verrattuna niiden itsehallinto on kuitenkin heikkoa. Maakuntavaltuusto valitaan kyllä vaaleilla, mikä on tärkeää, mutta tämä yksin ei riitä tekemään maakunnista itsehallinnollisia. Vaaleilla valitun toimielimen pitää voida suhteellisen vapaasti omalla vastuullaan hoitaa tehtäviään, jotta poliittinen vastuunalaisuus voi toimia. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Maakuntien toimintavapautta on monella tavalla rajoitettu tavalla, jossa on perusteltua kysyä, onko itsehallinto jo niin huonoa, ettei se ole itsehallintoa laisinkaan. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli on otettu pakolliseksi toimintamalliksi ja suunnitteilla on vielä pakollinen valinnanvapausmalli, jossa tämänhetkisen tiedon mukaan maakunnille ei juuri jää harkintavaltaa.

Olisi luonnollista rinnastaa maakuntien itsehallinto juuri kuntiin (ks. HE15/2017 vp s. 661) koska maakunnille siirretään suuri osa kunnan tehtävistä. Itsehallinnon ei nähdäkseni kuitenkaan tarvitse olla täysin identtinen kuntien itsehallinnon kanssa, vaikka suomalainen kunnallinen itsehallinto edustaakin kansainvälisesti arvostettua hyvää, vahvaa itsehallinnon mallia. Itsehallinnon vahvuus on pitkälti poliittisen harkinnan asia. Lausunnon luvussa 5 tarkennan itsehallinnon vahvistamisen tarvetta.

Rahoitusperiaate on tärkeä maakuntien mahdollisuudelle toteuttaa vastuutaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä ja se varmistaa myös itsehallintoa. Rahoitusperiaatteen ydinsisältönä on, että maakunnalla tulee olla riittävät varat, jotta se selviää sille säädetyistä vastuista. Tämän tulee toteutua jokaisessa maakunnassa. Järjestämislaissa periaate huomioidaan mm. niin, että palvelujen saatavuuden, laadun ja rahoituksen riittävyyttä seurataan, valtio ja maakunta toimivat yhteistyössä ja lisäksi toimintaa valvotaan, ohjataan ja arvioidaan (järjestämislaki 29-30 §). Rahoitusperiaatteen on maakuntien osalta oltava tiukempi kuin kuntien osalta koska maakunnilla ei ole kuntien kaltaista joustomekanismia, toiminnan laajempaa vapautta eikä verotusoikeutta. Rahoitusperiaatteen liittyviä käytännön ongelmia on käsitelty hyvin hallituksen esityksessä. (ks. HE s. 670-674).

Maakuntien kokonaisrahoitus määritellään siten, että rahoituslain 5 §:n mukaan toteutuneita kustannuksia rajoitetaan säästötavoitteen toteuttamiseksi. (rahoituslaki 6 §:n 1 momentti). Säästöt arvellaan saatavan rahoitusjärjestelmällä, palvelujärjestelmän muutoksilla ja ohjauksella. Siirtymäsääntöjen arvellaan helpottavan siirtymistä menoperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen. Tarveperusteinen rahoituksen jakaantuminen maakuntien välillä ei vaikuta kokonaisrahoitukseen. Määritelty säästötavoite (kustannusten kasvun hillintä) ei ole ongelmaton perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Rahoitus on jo lähtökohtaisesti niukka (HE s. 673-674). Lisäksi maakunnilla on kovin vähän joustomekanismeja tiukoissa tilanteissa vaikka lakisääteinen kustannusten kasvun hillinnän tavoite perusoikeuksien turvaamiseksi edellyttäisi nimenomaan joustomekanismeja. Sellaisina kyllä toimii rahoituslain 6 §:n 2 momentti, 7 §:n harkinnanvarainen rahoitus ja taloudellisissa vaikeuksissa olevaa maakuntaa koskeva sääntely (8 §). Joustomekanismit on rakennettu siten, että perusoikeuksien turvaamiseksi rahoitusta voidaan myöntää vain kaikille maakunnille (6 §:n 2 momentti). Rahoituslain 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitus yhdelle maakunnalle voi yksittäisessä tapauksessa, rahoitusvajeen

ollessa huomattava, vaikuttaa niiden muiden maakuntien selviämiseen, joiden rahoitus juuri ja juuri muuten riittäisi. Nähdäkseni voisi tältä osin pohtia mallia, jossa harkinnanvarainen 7 §:n 2 momentin rahoitus ei vaikuta muiden maakuntien rahoitukseen. Tätä puoltaisi se, ettei maakunnilla ole käytettävissä samoja talouden tasapainottamiskeinoja kuin kunnilla, muun muassa verotusoikeuden puuttuessa.

2.2.Suhde Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan

Hallituksen esityksen mukaan Suomi ilmoittaisi Euroopan neuvostolle, että se ei sovelle maakuntiin Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan kappaletta 2 (Paikallis-viranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle) eikä 9 artiklan kappaletta 3 (Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.) eikä kappaletta 8 (Paikallisviranomaisilla tulee lain asettamissa rajoissa olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.)

Maakuntia ei siis suljeta kokonaan peruskirjan soveltamisalalta, niin kuin Tanskassa on tehty, eikä niihin toisaalta sovelleta peruskirjaa kokonaisuudessaan niin kuin Norjassa ja Ruotsissa, joissa myös maakunnat ovat kuntia ja siten peruskirjan soveltamisalalla. Suomalainen sääntelymalli vastaakin lähinnä Tanskan alueita (region) koskevaa sääntelyä.

On mahdollista, ettei nyt esitetty sääntelymalli vastaa peruskirjan vaatimuksia niiltä osin, joihin sitä kuitenkin esitetään sovellettavaksi. Rahoitusmalli ei ehkä ole riittävän moninainen ja joustava, jotta rahoitus seuraisi paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista. (8 artiklan 4 kohta) Toisaalta vaikka valtion rahoitus ei ole korvamerkitty, rahoitusmalli yhdessä toiminnalle asetettujen rajoitteiden kanssa jättää vain vähän tilaa poliittiselle harkintavallalle. Näihin seikkoihin on kiinnitetty huomio myös Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin vuonna 2016 toteuttamassa Suomea koskevassa arviointiraportissa.

3. PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA TUOTTAMINEN

3.1. Järjestämisvastuu

Tehtävien järjestämisvastuu (MaakuntaL 7 §) on aluksi määritelty kuntalain 8 §:n tapaan siten, että maakunta voi järjestää tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Lailla voidaan kuitenkin säätää eräistä tehtävien kokoamisista yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta perustellusta syystä. Lisäksi maakunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle joilla on siihen edellytykset ja tästäkin säädetään erikseen laissa. Jälkimmäisessä tapauksessa sopiminen antaa kuntalain tapaan itsehallinnosta toimintavapautta, koska siihen ei ole pakkoa.

Maakunnalla on vastuu sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen laadusta ja palvelutuotantoa pitää ohjata ja valvoa (Maakuntalaki 9 §). Tehtävä on haasteellinen varsinkin monituottajamallissa, jota nyt suunnitellaan. Järjestämislaissa asetetaan maakunnalle velvollisuus huolehtia mm. yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä (13 §). Toisaalta malli, jossa maakunnan on erotettava järjestäminen ja tuottaminen omassa toiminnassaan (järjestämislaki 22 §) ja toimittava monituottajamallissa, josta säädetään tarkemmin tulossa olevassa valinnanvapauslaissa, voi tehdä laadun ja oikeanlaisen palvelun saatavuuden turvaamisen haasteelliseksi. Esiin nousevia ongelmia voivat olla palvelujen integrointi ja erityisesti sosiaalipalvelujen käytännön toteuttamiseen liittyvät kysymykset sekä toiminnan valvonnan ja oikeussuojajärjestelmän haasteet. Ongelmien vakavuuden oikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä lopullisesti vasta sitten kun valinnanvapauslainsäädäntö on käsittelyssä.

3.2. Palvelut ja tilaaja-tuottajamalli

Tehtävien tuottaminen maakuntalain 8 §:ssä on periaatteessa säädetty toimintavapautta korostavalla tavalla kuntalain tapaan, vaikka siinä toisaalta viitataan mahdollisuuteen säätää lailla toisin sekä erikseen vielä tuottamisen erottamisesta ja yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lakiehdotuksessa sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämisestä (järjestämislaki 22 §) taas säädetään maakunnan omasta ja muusta palvelutuotannosta siten, että maakunnan on otettava käyttöön ns.tilaaaja- tuottaja –malli. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan (s. 463) tavoitteella parantaa johtamista, kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä. Perustelut ovat huonot, sillä kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 664) tästä ei ole näyttöä. Hallituksen esityksessäkin kerrotaan, että kaikki tilaaaja-tuottajamallia kokeilleet kunnat ovat luopuneet siitä koska mm. järjestäjän osaamista ei ole voitu varmistaa ja malli on lisännyt kustannuksia. Tällainen malli on ongelmallinen myös siksi että järjestäjän mahdollisuudet vaikuttaa ja järjestäjän ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet omaan tuotantoon ovat heikommat kuin perinteisessä oman toiminnan mallissa. Malli saattaa vaikuttaa myös heikentävästi mahdollisuuteen toteuttaa hyvä hallintoa, mikäli ohjaus- ja valvontatehtävissä ei onnistuta. Esityksessä ei tältä osin ole osoitettu mallille riittäviä perusteluja. Näyttääkin siltä, että malli liittyy valinnanvapautta koskevaan lainsäädäntöön, jota nyt ei käsitellä. Maakunnan tuotanto olisi mahdollista järjestää myös lautakuntamallilla ilman erityttämistä.

4. MAAKUNNAN MONINAISET TEHTÄVÄT

Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille.(HE s. 155). Maakunnista tehdään monialaisia siirtämällä niille tehtäviä kuntainliitoista, valtion aluehallinnosta (esim. ELY:t) ja kunnista. Hallituksen esityksessä (s. 209) todetaan, että hallituksen esitys tästä kokonaisuudesta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2007 ja vasta tuossa vaiheessa voidaan arvioida viranomaisvaikutuksia. Noiden tehtävien osalta ei tämän esityksen perusteella voida arvioida ylipäänsä mitään muitakaan vaikutuksia, mikä on ongelmallista, koska maakuntalain 6 §:n mukaan nuo tehtävät kuuluvat maakunnan tehtävälleen. Vaikutusarvion puuttuessa ei nyt voi arvioida tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta. Ei ole mitenkään vähäinen asia määritellä uudelleen toimivaltasuhteita valtion, kuntien ja maakuntien välillä. Toimivallanjako pelkän 6 §:n nojalla jää monin paikoin epäselväksi ja tarkentuu vasta kun aineellinen lainsäädäntö on käsittelyssä. Monien tehtävien osalta on tärkeä kiinnittää huomio mm. valvonta- ja oikeussuojakysymyksiin. Miten maakuntien monialaisia tehtäviä ja niiden suoritusta valvotaan? Onko valtakunnallinen ”valvontaviranomainen” sopiva kaikissa tehtävissä jne?

Äskettäin hyväksyttiin maankäyttö- ja rakennuslain muutos (HE 251/2016 vp), jolla ELY-keskusten roolia kaavoituksessa muutettiin lähinnä konsultoivaan suuntaan ja niiden valitusoikeutta rajoitettiin. Tässä uudistuksessa Ely-keskukset on tarkoitus lakkauttaa sekä siirtää alueellisen kehittämisen ja kuntien ohjauksen tehtävä maakunnille. Tällä hetkellä on vielä epäselvää, miten kuntakaavoituksen ja maakuntakaavoituksen laillisuuden valvonta järjestetään oikeusvaltion edellyttämällä tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslain muutos ei ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä laisinkaan vaikka siinä olennaisella tavalla muutettiin valvonta- ja oikeussuojajärjestelmää. Tällä muutoksella vaikutetaan siihen, voiko valtio jatkossa vaikuttaa mitenkään kuntien ja maakuntien kaavoitukseen. Jos valvonta on tarkoitus siirtää taholle, jolla ei ole mitään yhteyttä kulloinkin esillä olevaan kaavoitukseen (vrt. suunniteltu valtion aluehallinnon lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen HE s. 303), suomalainen malli poikkeaa kaikista tietämistäni pohjoismaisista tai eurooppalaisista järjestelmistä. Kysymys siitä, mitä tehtäviä on tarkoituksenmukaista antaa maakuntien tehtäväksi vaatii muutakin selvitystä ja vaikutustenarviointia kuin hallituksen tekemiä poliittisia linjauksia. Lauri Tarastin tekemässä selvityksessä puhutaan mm. tarpeesta jättää jotkin tehtävät valtiolle yleisen edun turvaamiseksi erityisesti ympäristöasioissa (s. 39). Raportin analyysia ei avata laisinkaan hallituksen esityksessä eikä siihen sisälly muutakaan analyysia vaan pelkkä siirrettävien tehtävien kuvailu.

5. EHDOTUKSET

5.1. Maakunnallista itsehallintoa tulee vahvistaa

Maakuntien itsehallintoa tulee vahvistaa, jotta vaaleilla valituilla luottamushenkilöiden poliittinen vastuunalaisuus voi toimia käytännössä. Vahvistaminen voidaan tehdä seuraavasta valikosta siten, että kaikki osa-alueet eivät ole välttämättömiä, kunhan riittävä toimintavapaus jää.

Verotusoikeus ja yleinen toimiala

- Verotusoikeus kuuluu hyvään itsehallintoon. Rajoitettukin itsehallinto antaa joustavuutta. Mikäli verotusoikeutta ei tule, niin ainakin rahoitusperiaatteen joustomekanismeja pitää vahvistaa ja valtion vastuu rahoituksesta pitää ilmetä selvästi laista. Koska maakunnilla ei ole oikeutta ottaa kuin lyhytaikaista lainaa (s. HE 233) ja talouden tasapainotusvaatimus on tiukka, valtion vastuu rahoituksen riittävyydestä on korostunut.

Maakuntien päätösvaltaa ja toimintamahdollisuuksia pitää vahvistaa

Maakuntien päätösvaltaa on vahvistettava. Maakunnilla pitää olla valta palvelurakenteesta ja valtion roolia on tässä suhteessa kevennettävä. Perusoikeuksien turvaaminen kuitenkin edellyttää myös ohjausta ja valvontaa, joten kaikilta osin keventämiseen ei ole tarvetta.

Maakunnille mahdollisuus valita miten maakunta sille säädetyt tehtävät hoitaa, esimerkiksi ottaako käyttöön tilaaja-tuottajamallin ja miten se toteuttaa valinnanvapautta.

Maakuntien ja kuntien pitää voida laissa säädettyä vapaammin päättää tehtävien hoitamisesta, esimerkiksi siirtää tehtäviä voimavaroiltaan vahvoille kunnille tai kunnista maakunnille ilman alueen kaikkien kuntien suostumusta.

5.2.Uusien ohjauskeinojen, mm. sopimusten sääntelyä pitää täsmentää

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi maakuntien on tehtävä yhteistyösopimus, joka on hallintosopimus (järjestämislaki 16 §). Samoin esimerkiksi maakunnan ja toiminnanharjoittajan välinen sopimus palvelujen tuottamisesta on hallintosopimus, josta seuraa menettelyllisiä ja sisällöllisiä vaatimuksia sopimukselle (Hallintolaki 3) ja niitä koskevat riidat käsitellään lähtökohtaisesti hallintoriitoina hallinto-oikeuksissa. (Ks. Hallintolainkäyttölaki 69§). Kuntien käytännöissä sopimuksen luonne on aiheuttanut paljon epätietoisuutta ja epäselvyyttä oikeasta riitojen käsittelytiestä. (Ks. esim. Ilpo Luoto & Eija Mäkinen: Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja käsitelläkään hallintoriitoina. Lakimies 7-8 s. 1168-1186.). Koska sopimuksilla ja sopimusohjauksella on huomattavan suuri asema nyt esillä olevassa uudistuksessa, lakiin olisi syytä ottaa selvästi maininta näiden sopimusten luonteesta hallintosopimuksena.

Lakiehdotuksen 18 § antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden päättää maakuntien yhteistyösopimuksen sisällöstä tietyin laissa luetelluin edellytyksin. Säännöksen voisi kuitenkin

muotoilla toisin kuin että valtioneuvosto päättää sopimuksesta ja sen sisällöstä, sillä kysymyksen silloin lienee hallintosopimuksen sijasta tehdystä hallintopäätöksestä, josta myös voi valittaa.

5.3. Maakuntajako ja maakuntalakeja koskevia yksittäisiä ehdotuksia

Maakuntajakolain 1 §:ssä ei huomioida kielellisiä oikeuksia vaikka PL 122 § edellyttää, että aluejaoissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöstä olisi syytä muuttaa siten, että molemmat perustuslain edellytykset huomioidaan sekä 1 §:ssä että 5 §:ssä.

Kielelliset vaikutukset arvioitava myös maakuntien lukumäärää silmälläpitäen, varsinkin kun maakuntajakolain 3 §:n mukaan aluejako toimii myös valtion aluehallinnon toimialuejaon perustana (HE 15/2017 s. 556-557). Vaikka kielellisiä vaikutuksia on arvioitu, arviointi ei kohdistu alueiden määrään.

Maakuntalaki

Maakuntalain 1 §. Aiheellista määrittellä itsehallinto asukkaiden itsehallinnoksi

Maakuntalain 6 §: Tehtäväala pitää tarkentaa ja vaikutukset arvioitava, kun selviää muita kuin sote-tehtäviä koskeva aineellinen lainsäädäntö.

Maakuntalain 7 §.

Sääntely on eräiltä osin epäselvä ja vaatii tarkentamista. Siirrettäessä tehtäviä kunnalle ei ole selvää vastaako maakunta tällöinkin järjestämisestä (ks. 7.2 § ja vrt 7.3 ja 7.4 §:t). Toisaalta järjestämisvastuun siirtotilanteissa hallituksen esitys (s. 325) ilmaisee rahoitusvastuun ja myös viimekätisen järjestämisvastuun olevan siirtävällä maakunnalla, vaikka 3 ja 4 momenttien mukaan vastuu näyttäisi koskevan vain rahoitusta.

*Maakuntalain 12 §:*ssä puhutaan ensimmäisen kerran maakuntien yhteistyöalueesta vaikka yhteistyöalueen käsitettä ei laissa ole aiemmin. Tämä pitäisi korjata. Yhteistyöalueet mainitaan järjestämislain 10 §:ssä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, jälj. järjestämislaki), joten tähän on vähintäänkin otettava viittaus, jos maakuntalaissa tarkoitetaan samoja alueita.

Maakuntalain 41 § ja 56 §

Maakuntajohtaja, sosiaali- ja terveystoimen johtaja ja liikelaitoksen johtaja voidaan irtisanoa luottamuspuolan perusteella. Vastaava irtisanomisperuste on nykyisellään virkasuhteisella

kunnanjohtajalla ja vastaavalla kuntayhtymän johtavalla viranhaltijalla. Tässä mainittu heikko irtisanomissuoja laajenee myös sosiaali- ja terveystoimen johtavaan viranhaltijaan, jos sellainen virka hallintosäännön mukaan perustetaan. Onko näin todella tarkoitettu?

Vaalikelpoisuudet

Liikelaitoksen johtokunnan jäsen ei saa olla maakunnan tytäryhteisön, (esimerkiksi maakunnan sote-yhtiön) hallituksen jäsen. Johtokunnan jäsen ei saa olla myöskään se, joka ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen (55 §). Tämä poikkeaa kuntalain 74 §:n mukaisesta liikelaitoksen johtokunnan kelpoisuusvaatimuksesta. Tästä seuraa maakuntalain 61 ja 62 §:n mukaan se, ettei myöskään yksityisen sote-yhtiön hallituksen jäsen tai muu johtavassa asemassa oleva ole vaalikelpoinen liikelaitoksen johtokuntaan (61 §:n 1 momentin 4 kohta), koska ei ole vaalikelpoinen valtuustoon tai hallitukseen. Näin tässä suhteessa toteutuu samanlainen kohtelu, mikä on perusteltua. Asia on siten selvä johtavassa asemassa olevien osalta. Työntekijöiden kannalta tilanne sen sijaan on erilainen.

Maakuntalain 62 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *välittömästi maakuntahallituksen alaisena* toimiva maakunnan palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen eikä siten myöskään liikelaitoksen johtokuntaan. Olisi ehkä syytä selventää mitä tarkoitetaan välittömästi maakuntahallituksen alaisena toimivalla henkilöllä. Sanamuoto vastaa kuntalain 73 §:n säännöstä vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Siinä ei ole mitään tehtäväkohtaista rajausta, vaikka hallintovaliokunta katsoikin lakia säädettäessä (HaVM 55/2014 vp), että käytännössä säännöksessä tarkoitettuja henkilöitä ovat sellaiset, joiden tehtävänkuvaa kuuluvat tyypillisesti kunnan keskushallinnolle kuuluvat tehtävät, jotka liittyvät lähinnä yleishallinnon ja konsernijohtamiseen liittyvän valmistelun ja päätöksenteon kanssa. Tuollainen tehtävä ei rajaudu vain jollekin toimialalle tai tehtäväalueelle

Maakuntalain 62 §:n 1 momentin 2 kohdassa puolestaan ilmenee, että maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa tehtävässä, ei ole vaalikelpoinen. Epäselväksi jää, mitä nämä tehtävät ovat (esimerkiksi maakunnan sote-yhtiössä), kun lakitekstissä (62 §:n 1 momentin 1 kohta) ei mainita mitään erityistä tehtävää. Onko esimerkiksi sote-yhtiön lääkäri vaalikelpoinen maakuntahallitukseen ja liikelaitoksen johtokuntaan? Nyt näyttää siltä, että yksityisen sote-yhtiön

lääkäri olisi vaalikelpoinen palvelussuhteen sitä estämättä, ellei ole johtavassa asemassa. eli tilanne ei ole symmetrinen.

Huomionarvoista on, että maakunnalle palveluja tuottavan yhteisön palveluksessa oleva, esimerkiksi lääkäri, on vaalikelvoton lautakuntaan, mutta liikelaitoksen johtokuntaan ei, koska liikelaitoksen johtokunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta säädetään lain 55 §:ssä.

Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen sote-yhtiön palveluksessa oleva lääkäri ei ole vaalikelpoinen maakuntahallitukseen eikä liikelaitoksen johtokuntaan, mutta yksityisen on, mitä ei liene tarkoitettuna. Jos tarkoituksena on, että kummassakaan tapauksessa palvelussuhteessa olevat, esim. lääkärit eivät olisi vaalikelpoisia, viittaussuhde liikelaitosta koskevassa säännöksessä pitää olla muita toimielimiä koskevaan säännökseen (63 §) ja maakuntahallituksen osalta 62 §:ää pitää muuttaa/tarkentaa.

Maakuntalain 79 §:ssä säädetään kuntalaista poiketen eräiden asiaryhmien pakollisesta siirtämisestä viranhaltijalla. Asiaryhmät vastaavat pääsääntöisesti niitä asioita, joita kuntalain mukaan ei koske otto-oikeus. Selvyyden vuoksi olisi syytä ottaa säännös hallinnollisen pakon käyttämisestä, vaikka asiasta säädettäisiinkin erityissäännöksessä.. Oikeusturvanäkökohtien ja hallinnon uskottavuuden on katsottu edellyttävän näissä asioissa monijäsenistä toimielintä. (Harjula-Prättälä: Kuntalaki- tausta ja tulkinnat 2015 s.630)

Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuus

15 luku

Käsittelen tässä asiaa sote-yhtiöiden kanalta, koska maakunnan sote-yhtiöiden asema on mielestäni epäselvä.

Valinnanvapauslainsäädäntöä koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan maakunta *ei voi tuottaa laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja itse* vaan sen on perustettava yhtiö. Maakuntalain 112 §:n mukaan maakunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos *se tuottaa lain nojalla omana toimintana* palveluja maakunnan asukkaille ja tällöin siis

yhtiöttämismuutetta ei ole. Kysymys siitä, tuottaako maakunta palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se käyttää hyväksi sote-yhtiöitä on epäselvä lain systematiikassa.

Yhtiöttämismuutellisuuden kannalta asialla ei ole merkitystä, jos valinnanvapauslaissa säädetään, että yhtiöttämismuutellisuus koskee myös laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja.

Asialla on kuitenkin merkitystä muissa suhteissa. Jos valinnanvapauslakia ei säädetäkään sanotulla tavalla, yhtiöttämismuutellisuus tulee kysymykseen, vaikka sitä ei haluttaisi, jos sääntelymallissa ei selvästi ilmene, että maakunta olisi velvoitettu tuottamaan palveluja myös omana toimintana (edes yhtiömuodossa). Nyt velvoite koskee vain tiettyjä tilanteita.

Maakunnalla on järjestämismuutellisuus (järjestämislaki 9 § ja 22 §). Lain sanamuotoa voisi tarkentaa siten, että maakunnalla on selvä velvollisuus omaan tuotantoon muulloinkin kuin vain 22 §:n 3 momentin tilanteissa (jolloin palveluja ei muutoin ole saatavissa). Näin tulisi selväksi, että maakunnan sote-yhtiö ei toimi kilpailutilanteissa markkinoilla. Jos tuollaista velvollisuutta ei ole sote-yhtiö toimii kilpailutilanteessa. Onko näin tarkoitettu vai ei?

Lain systematiikassa on tiettyjä epäselvyyksiä. Esimerkiksi maakuntalain 16 luvussa säädetään maakuntien valtakunnallisista palvelulaitoksista, joita maakuntien ja *niiden muiden kuin kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhtiöiden* on pääsääntöisesti käytettävä. Koskeeko tämä sote-yhtiöitä? Maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annettujen lakien voimaantulon 43 §:ssä puhutaan yhtiöttämisestä joka koskee sosiaali- ja terveystalvuuja ja jossa on kyse maakuntalain 112 §:ssä tarkoitusta kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavista tehtävistä, mikä taas viittaa siihen, että sote-yhtiöt toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Tarvitaan siis selvä lakiin perustuva säännös siitä, toimivatko sote-yhtiöt kilpailuilla markkinoilla ja sen tulee käydä ilmi lain systematiikan kokonaisuudesta johdonmukaisella tavalla.

Vaalinnanvapautta koskevassa lakiluonnoksen mukaan maakunnan on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä **kilpailutilanteessa markkinoilla** tai palvelut ovat asiakkaan **laajan valinnanvapauden** piirissä (yhtiöttämismuutellisuus). Jos sote-yhtiöiden on tarkoitettu toimivan kilpailuilla markkinoilla niin miksi säännös on kirjoitettu näin.

Julkisuuslaki

Kiinnitän huomiota siihen, että julkisuuslaissa ei julkisuussäätelyä ole ulotettu kuntien määräämisvallassa oleviin yhtiöihin eikä yksityisiin sote-palveluyhtiöihin. Valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen 54 §:n mukaan sote-yhtiöt tulisivat julkisuuslain piiriin. Julkisuussäätelyä tulisi tältä osin kuitenkin laajentaa myös muihin kuntien ja maakuntien määräämisvallassa oleviin yhtiöihin kuin vain sote-yhtiöihin.

Kielilaki

Kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn on ajateltu säilyvän entisellään, kun tehtäviä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, mutta huomion arvoista on, että maakunnille siirtyy tehtäviä myös valtiolta ja kielellisiä oikeuksia paremmin kunnioittava ratkaisu olisi rinnastaa valtio ja maakunnat toisiinsa ainakin kielilain 10 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Maakuntahallintoon siirtyminen tai muuten hallinnollisesti suurempiin rakenteisiin siirtyminen on perusteltua, koska palvelujen turvaamisen ja alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta tarvitaan alueellisen väestörakenteen muutostenkin vuoksi entistä vahvempia hartioita tilanteesta selviämiseen. Itsehallintoalueiden lukumäärä ei kuitenkaan vaikuta parhaalta mahdolliselta perusoikeuksien turvaamisen eikä kielellisten oikeuksienkaan kannalta.

Nyt säädettävien maakuntien itsehallinto on heikko ja ne muistuttavat monessa suhteessa valtion aluehallinnon yksiköitä. Maakuntien itsehallintoa pitäisi vahvistaa sillä kansanvaltaisuuden kannalta on ongelmallista, ettei vaaleilla valituilla päätöksentekijöillä ole riittävästi valtaa ja mahdollisuutta kantaa poliittista vastuuta. Esimerkiksi palvelurakenne on nyt ja varsinkin tulevaisuudessa tärkeä ihmisiä kiinnostava kysymys, mutta tältä osin päätösvalta on vahvasti ministeriöllä maakuntien sijaan. Pohjoismaisissa naapurimaissamme Ruotsissa ja Norjassa maakunnat ovat kuntia ja toimivat samoilla periaatteilla. Suomessa säädettävä malli on tanskalainen malli, sillä erotuksella että maakuntien toimiala Tanskassa on kapeampi. Siellä kuitenkin peruskunnille on siirretty lisää tehtäviä.

Valtion ohjausvalta on tiukka mutta sinänsä tässä mallissa pääsääntöisesti tarpeellinen. Ohjaustarvetta puoltaa rahoitusmalli ja sosiaalisten oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaaminen. Tarvetta perustelee myös valtionrahoitus. Kansainvälisesti tarkastellen valtion ohjaus on yleensä tiukahkoa juuri sosiaali- ja terveystoimen alalla. Eräin osin ohjaus itsehallinto huomioon ottaen on kuitenkin liiallista, näin esimerkiksi palvelurakenteen osalta.

Maakunnan tehtäväalaa (6 §) ei voi vielä arvioida

Maakunnan muiden kuin sote-tehtävien arvio ei ole nyt mahdollista, koska niitä koskevat lakiehdotukset annetaan myöhemmin ja vaikutusarvioinnit puuttuvat.

Hyvä lainvalmistelu edellyttää näin isossa hankkeessa riittävästi aikaa ja aitoja kokeiluja.

Mielestäni olisi perusteltua luoda ensin hallinnolliset rakenteet ja siirtää sosiaali- ja terveystoimi maakuntien vastuulle. Näin maakunnat saisivat riittävästi aikaa muutoksesta selviämiseen. Vasta tämän jälkeen huolellisen valmistelun jälkeen on tarpeen siirtää maakunnille muita tehtäviä sekä valmistella valinnanvapauden laajentamista sellaiseen kokeiluun perustuen, joka voi tuottaa esityksen mukaiseen malliin perustuvia vaikutusanalyyssejä.