

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.5.2021 / HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Asiantuntijalausunto
Asko Uoti, oikeustieteen professori, Itä-Suomen yliopisto

Sote-uudistuksen lähtökohtana palvelujen yhdenvertaisen järjestämisen parantaminen

Tarkasteltaessa eurooppalaisten ja erityisesti pohjoismaisten julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuukysymyksiä keskeiseksi teemaksi nousee julkisyhteisöjen laaja vastuu terveydenhuollon toteuttamisesta. Tämä vastuu voi vaihdella eri tavoin mm. sote-palvelujen järjestämisvastuukysymyksistä tuottamisvastuukysymyksiin ja toisaalta esimerkiksi julkisen vallan harjoittamaan sote-palvelujen laajaan arviointi- ja valvontavastuuseen saakka.

Olennaista eurooppalaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon julkisrahoitteisissa palvelujärjestelmissä on se, että niissä pyritään – tosin osin melko erilaisin tavoittein ja tuloksinkin – toteuttamaan sote-palvelujärjestelmiä, joissa lähtökohtaisesti tavoitellaan mahdollisimman kattavaa, saavutettavaa ja tasa-arvoista sote-palvelujen toteuttamistapaa. Tällöin sote-palvelujen kehittämisen julkilausuttuna johtotähtenä on yleisesti eurooppalaisten yhteiskuntien jäsenten terveydentilan parantaminen ja kansalaisten terveyserojen kaventaminen.

Voidaan sanoa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat nimenomaan niitä yhteiskunnallisia palveluja, joiden julkisrahoitteisessa järjestämisessä korostuu palvelujen käyttäjien ja tarvitsijoiden tarpeiden suuri yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamisen ja edistämisen vaatimus. Toisin sanoen kysymys on ihmisen henkilöön liittyvien syiden vaikutuksesta – tai paremminkin siitä, että syrjivät syyt eivät saa vaikuttaa – näiden palvelujen toteuttamiseen, kun selvitetään sote-palvelujärjestelmien kehittämistä ja varsinkin niiden uudistamista. Voidaan siis sanoa, että Suomessakin sote-uudistuksen perustava, julkilausuttu tavoite on mitä kannatettavin, ja oikeudellisesti ajateltuna suorastaan välttämätön, erityisesti kun ajatellaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän keskeistä asemaa Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien ihmisten sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. Toisaalta toimivalla ja laadukkaalla sote-palvelujärjestelmällä on merkittäviä vaikutuksia myös ihmisten muuhun arkeen ja sitä myötä mm. kunnallisen päätöksenteon toimivuuteen asti.

Sote-uudistushankkeessa esitetty hyvinvointialuemalli sote-maakuntineen mahdollistaa lähtökohtaisesti laajaa väestöpohjaa edellyttävien itsehallinnollisten aluehallintorakenteiden muodostumisen, vaikkakin niiden rakentumisen itsehallinnolliset perusteet jäävät jossain määrin epäselviksi ja tarkempia perusteita kaipaaviksi. Varsinkin suurimpien maakuntiemme ja toisaalta Uudenmaan erillisratkaisun itsehallinnolliset perusteet erityisesti näiden alueiden/sote-maakuntien osalta (esim. yli puolen miljoonan asukkaan Pirkanmaan hyvinvointialue versus yli puolta pienempi Vantaan-Keravan hyvinvointialue tai keskisen Uudenmaan jakaminen kahdeksi sote-maakunnaksi)

suhteessa peruskuntiin vaikuttavat nostavan esiin enemmän kysymyksiä kuin antavan niihin vastauksia. Itsehallinnollisesta näkökulmasta pitäisin tärkeänä, että paikallisen ja alueellisen itsehallinnon määräytymisen perusteet pidettäisiin mahdollisimman selkeinä mm. alueiden historia, väestölliset ja aluemaantieteelliset olosuhteet sekä aito omaleimaisuus vahvasti huomioiden. Nyt vaikuttaa siltä, että tällaisia tekijöitä on uudistuksessa huomioitu vain osittain vailla selkeää ja yksiselitteistä logiikkaa. En keskity kuitenkaan tässä lausunnossani laajasti sote-maakuntien/hyvinvointialueiden problematiikkaan sinänsä vaan fokukseni on enemmän kunnallisen itsehallinnon tarkastelun alueella.

Kunnallisesta itsehallinnosta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan valossa

Eurooppalaisessa kontekstin puitteissa on jo pitkä jatkumo sille valtiosääntöoikeudelliselle vallan hajautukseen kiinteästi kytkeytyvälle perustavalle käsitykselle, että kansanvaltainen paikallis- ja aluehallinto on olennainen ja tärkeä osa itse demokraattisen oikeusvaltion ydinsisältöä. Tätä perustavaa vallanhajautuksen lähtökohtaa on Euroopassa toteuttanut ja edistänyt usean vuosikymmenen ajan erityisesti Euroopan neuvosto ja sen puitteissa varsinkin neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi. Euroopan neuvosto on pyrkinyt tukemaan jäsenmaidensa päätöksentekijöitä kehittämään paikallisen ja alueellisen itsehallinnon toimivuutta kiinnittämällä huomiota läheisyys- ja subsidiariteettiperiaatteen toteuttamiseen EN:n jäsenmaiden hallinnollisissa linjauksissa ja uudistuksissa. Myös Euroopan unioni on tunnustanut nämä lähtökohdat mm. toimivallan jakoa ja sen toteutusta koskevissa kysymyksissä EU:n ja sen jäsenmaiden välillä.

Kun tarkastellaan lähemmin Euroopan neuvoston paikallista itsehallintoa koskevan keskeisimmän asiakirjan, paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeistä sisältöä, havaitaan selkeästi, että eurooppalaisessa kontekstissa nimenomaan vallan hajautuksen tehokas ja laaja-alainen toteuttaminen on juuri se keskeinen avain toteuttaa tosiasiallisesti vahvaa demokraattista oikeusvaltiota. Yhteiskunnallisen päätöksentekovallan hajauttaminen paikallis- ja aluetasolle mahdollistaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien laaja-alaisen ja ennen kaikkea syvällisen käyttämisen jo pelkästään sen perustavan lähtökohdan perusteella, jonka mukaan jokainen paikallis- ja aluehallintoyhdyskunnan jäsen voi lähtökohtaisesti vaikuttaa kaikkiin lähiyhteisönsä asioihin. Osallistuminen ja vaikuttaminen sidotaan peruskirjassa demokratiaperiaatteen noudattamiseen paikallisyhteisöjen päätöksenteossa, vaikka juuri tätä ulottuvuutta peruskirjassa ei erityisemmin eritellä.

Kaiken kaikkiaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ydinsisältö tiivistyy paljolti paikallisen itsehallinnon aineellisen laajuuden linjaamiseen (artiklat 3 ja 4). Toisaalta peruskirjan sisällössä on kysymys myös paikallisen itsehallinnon rakenteellisten ja toiminnallisten tekijöiden perustavien edellytysten määrittelystä (artiklat 5-11).

Mitä tulee julkisen vallan käyttöön ja julkisten tehtävien (kuten palvelutehtävien) hoitamiseen, peruskirja lähtee sitä lähtökohdasta (ks. art. 4 kohta 3), että ”(j)ulkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisen. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset”. Vodaan siis sanoa, että eurooppalaisessa kontekstissa nimenomaan huomattavan laaja julkisten tehtävien hoitaminen paikallisen itsehallinnon puitteissa on juurikin se tapa, jonka puitteissa merkittävä osa julkisista tehtävistä tulee toteuttaa. Tätä samaa näkökohtaa alleviivaa myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla (1 kohta), joka

määrittelee paikallisen itsehallinnon käsitteen. Sen mukaan (P)aikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisten etujen mukaisesti.”

Peruskirja asettaa asianmukaiselle (riittävälle) kunnalliselle itsehallinnolle myös joukon rakenteellisia ja toiminnallisia vaatimuksia (ks. art. 5-11). Tällaisia vaatimuksia ovat ennen muuta seuraavat:

- paikallisviranomaisten aluerajat nauttivat erityistä suojaa
- paikallisen itsehallinnon toteuttamiseen kuuluvat asianmukaiset hallintorakenteet ja voimavarat paikallisen tason omien ratkaisujen (organisointivapaus) puitteissa
- paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa tulee varmistaa se, että valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen (lähtökohtaisesti vain laillisuusvalvontaa)
- paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on oikeusjärjestyksen puitteissa annettu
- ainakin osa paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista
- taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojeleminen edellyttää sellaisten taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen
- paikallisviranomaisilla on tehtäviä hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi

Voidaan sanoa, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja turvaa osaltaan laajan ja merkittävän julkisten tehtävien kokonaisuuden hoitamisen vallan hajautuksen periaatteen pohjalta. Osin samaan tapaan kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta voidaan todeta, niin myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan osalta voidaan todeta, että myös EU on sitoutunut sopimuksen arvo- ja oikeuspäämääriin, jota siis molemmat edellä mainitut sopimusjärjestelyt edustavat. Koska Euroopan neuvoston paikallisen peruskirja on lailla saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä ja koska sen koko keskeinen sisältö on ollut merkittävästi vaikuttamassa sekä Suomen perustuslain itsehallintosäännöksen (121 §) että vuoden 1995 kuntalain (354/1995) muotoutumiseen, sen voi katsoa olevan maassamme olennainen paikallisen ja alueellisen itsehallinnon määrittäjä myös valtiosääntöoikeudellisessa mielessä.

Kunnallinen itsehallinto perusoikeus- ja perustuslakiajattelun puitteissa

Suomen paikallisen itsehallinnon perusteiden osalta Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjalla – kuten myös ihmisoikeussopimuksella – on siis ollut tärkeä ja merkittävä vaikutus itsehallinnon perustuslaillisten ja lainsäädännöllisten puitteiden muotoutumiseen. Myös jo pelkästään perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksen keskeinen käsite, julkinen valta, sen ydinsisältö ja sen velvoittamat tahot ovat muokanneet julkisyhteisökategoriassa valtion ja kuntien keskimäistä suhdetta julkisen vallan käyttäjinä yhtäältä itsenäiseen ja toisaalta yhteisvastuulliseen suuntaan (huom. kuntien toiminnalta suurta yhdenvertaisuutta edellyttävät lakisääteiset tehtävät ja niiden hoitaminen).

Myös itse perusoikeuksien toteutumisen ydinsisällössä korostuvat sekä valtio- että kuntaperustaisesti lähes kaikkien keskeisten perusoikeuksien, niin KP- kuin TSS-oikeuksienkin, sisältöolottuvuudet.

Lähtökohtaisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia yksilöitä tulee kohdella yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi riippumatta näiden asuinpaikasta. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan edellytä sitä, että esimerkiksi kuntia velvoittavista tehtävistä tulisi säätää täsmälleen samalla tavalla kaikkien kuntien kohdalla. Sama lähtökohta koskee myös kuntia suurempia alueita ja niiden tehtävistä säätämistä, jos alueiden eriytymisestä johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on osoitettavissa perusoikeuksien toteutumisen ja edistämisen kannalta hyväksyttävät perustelut.

Kuntien eriytyminen ei saa kuitenkaan muodostua paikallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi: Kunnallisen päätöksenteon demokraattisuus tulee turvata, samoin kuin kunnan oikeus päättää itsenäisesti hallinnostaan ja taloudestaan. Myös kuntien tehtävistä ja yhteistoimintavelvoitteista tulee säätää lailla. Lisäksi kuntien tehtäviä eriytettäessäkin niille on taattava riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon keskeinen arvo on kansalais- ja poliittisten oikeuksien (KP-oikeudet) käytön turvaaminen ja niiden edistäminen paikallisella tasolla eli ns. ruohonjuuritasolla. Tämä lähtökohta näkyy varsin vahvana myös Suomen perustuslain itsehallintosääntelyssä (ks. PL 121.1 §, jonka mukaan kunnan hallinnon ”tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”) ja sitä konkretisoivassa kuntalain (410/2015) perusteella tapahtuvassa kuntademokratiaa ja -vaikuttamista koskevassa sääntelyssä (ks. erityisesti kuntalain 4 ja 5 luku).

Ihmisoikeudellisessa mielessä KP-oikeuksien vahvassa ja siten merkityksellisessä toteutumisessa on kysymys yhtäältä näiden oikeuksien käyttämisestä ja käyttämisen edellytysten turvaamisesta. Jälkimmäisessä mielessä erityisesti terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja kattavuus ovat avainasemassa paitsi TSS-oikeuksien toteutumisen kannalta, niin myös jokaisen yksilön tosiasiallisena edellytyksenä käyttää perustuslain suomia laajoja vaali- ja osallistumisoikeuksia eli hänelle kuuluvia KP-oikeuksia. Tässä mielessä nimenomaan kuntademokratia on avainasemassa mahdollistaessaan parhaimmillaan tiiviin, jatkuvan ja nimenomaan matalan kynnyksen osallistumisen ja vaikuttamisen demokraattisen oikeusyhteiskunnan kehittämiseen.

Järjestäytyneessä yhteiskunnassa kokonaisvaltainen lainsäädännöllinen ohjaus on tärkeää ja välttämätöntä. Se ei kuitenkaan vielä riitä demokraattisessa oikeusvaltiossa näkemästä metsää puilta. Tarvitaan myös vahvaa kokonaisnäkemystä ja laaja-alaista poliittista päätöksentekoa paikallisella ja alueellisella tasolla. Tässä mielessä myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kirjausta, joka antaa paikallisviranomaisille oikeuden hoitaa ”huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisten etujen mukaisesti” voidaan pitää tärkeänä ajatellen oikeusvaltion alueellisen vallan jaon periaatteiden toteutumista ja toteuttamisen säädännäisiä järjestelyjä. Siispä voidaan perustellusti myös kysyä, missä määrin julkisen vallan tehtävien siirtämistä pois vahvan itsehallinnollisen päätösvallan piiristä voidaan pitää valtiosääntöisessä mielessä edes hyväksyttävänä. Jos julkisia tehtäviä koskevien uudelleenjärjestelyjen tarkoituksena ei ole yhteiskunnan itsehallinnollisen päätösvallan alan kaventaminen, joudutaan käsittääkseni väistämättä miettimään siirrettävien julkisten tehtävien päätöksenteon ja organisoinnin kysymyksiä. Tällöin olennaista nimenomaan tällaisten tehtävien yksilöitä koskevien perusoikeudellisten KP-oikeuslottuvuuksien turvaamisessa on kansalaisten riittävien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen muuttuvissa päätöksenteko-olosuhteissa.

Sote-uudistukseen kytkeytyvänä kysymyksenä KP-oikeuksien ja yhteiskunnan itsehallinnollisten (perus)oikeuksien asianmukaiseen ja hyväksyttävään yhteenliittämiseen liittyy merkittäviä demokraattisen oikeusvaltion ja sen osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmien välisiä kysymyksiä, joihin ei ole sote-uudistuksen puitteissa otettu vielä riittävästi kantaa.

Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuus alueellisen sote-palvelujärjestelmän kontekstissa

Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden alaisten tehtävien kokonaisuudessa nimenomaan suurta yksilöiden välistä yhdenvertaisuutta edellyttävien hyvinvointitehtävien järjestämisessä on perusoikeudellisessa mielessä suuria haasteita. Osa ratkaisua on ilmiselvästi (huom. myös eurooppalaiset esimerkit) riittävään väestöpohjaan perustuvien palvelujärjestelmien rakentaminen. Kun tähän lisätään palvelujärjestelmien ohjauksen, arvioinnin ja valvonnan riittävän vahvat demokraattiset elementit, ollaan jo pitkällä. Mutta tämäkään ei vielä riitä.

Kuntalain (410/2015) 1.1. §:n mukaan ”(K)unta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.” Hyvinvointi on monen, keskenään usein hyvin erilaisen, asian summa. Sote-uudistuksen jälkeenkin tämä kunnalle hyvin luontevasti kuuluva hyvinvoinnin turvaamis- ja edistämistehtävä on yksi kunnan keskeisistä tehtävistä. Hyvinvoinnin toteutumista ilman kuntaa ja lukuisia kunnan asukkaiden hyvinvointiin joko suoraan tai välillisesti vaikuttavia kuntatehtäviä on vaikea tai oikeastaan mahdotonta edes kuvitella. Monet kunnan taloudenpitoon, kuntayhteisön omaan ja sen alueella tapahtuvaan toimintaan sekä ympäristöön liittyvät tehtävät ovat vahvasti yhteydessä kuntalaisten hyvinvointiin ja sen tulokselliseen tavoitteluun. Edellä lausuttua konkreettisemmin ilmaistuna monet maankäyttöön ja rakentamiseen, asumiseen, ympäristön suojelemiseen ja kulttuurisiin toimintoihin ja näkökohtiin liittyvät tehtävät ovat osa kunnan hyvinvointitehtävää; kenties jatkossa myös työllisyyden hoitamiseen liittyvät tehtävät. Näiden ja sote-palvelujen yhteisvaikutukset näyttävät olevan vielä liiaksi arvailujen varassa.

Voidaan kuitenkin sanoa, että alueellisesti tuotettavat sote-palvelut muodostaisivat jatkossa ”vasta” eräänlaisen perustason kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa ja edistämisessä lukuisten muiden muun muassa em. kunnallisten tehtävien kanssa. Nykyisellään kuntien hyvinvointikertomukset muodostavat lähtökohdan tarkastella kuntalaisten hyvinvoinnin toteutumista ja hyvinvointieroja. Uusien hyvinvointialueiden myötä tällaisen instrumentin ja muiden kunnallisen toiminnan arviointi- ja ohjausvälineiden merkitys entisestään vaan korostuisi. Suuri kysymys tässä kohden on kuitenkin se, mikä vaikutus tällaisella tai tämänkaltaisilla kunnallisilla raportointi- ja ohjausinstrumenteilla olisi harjoitetun toiminnan puutteiden ja ongelmien korjaamisessa, jotka mahdollisesti siis johtuisivat toisen organisaation, tässä tapauksessa hyvinvointialueen, toiminnan puutteista?

Toki oikeudellisen sääntelyn mahdollistamat (rajoitetut) tehtävänsiirrot kuntien ja hyvinvointialueiden välillä voivat osaltaan helpottaa lainmukaisen ja tuloksellisen hyvinvointipolitiikan toteutumista, mutta esimerkit tapahtuneesta hyvinvointipalvelukehityksestä eivät anna kovin hyvää kuvaa tästä. Jopa suhteellisen vakavat laiminlyönnit kuntien järjestämisvelvollisuuteen kuuluvien hyvinvointitehtävien toteutuksessa ilman, että kuntien tarkastuslautakunnat olisivat arviointikertomuksissaan kiinnittäneet juuri huomiota kunnallisten hyvinvointitehtävien puutteiden raportointiin kertovat karua kieltä asiasta, eivätkä siten lupaa lähtökohtaisesti kovin hyvää sote-palvelutuotannon ongelmien raportoinnin suhteen, vaikka palvelukonteksti muuttuisikin. Toki kun sote-palvelujen järjestämisestä on vastuussa kunnasta erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, hyvinvointialue, kynnys puuttua harjoitetun toiminnan puutteisiin ja epäkohtiin saattaa madaltua. Toinen, varsin perustava, kysymys on kuitenkin se, mikä tosiasiallinen merkitys kuntalain mahdollistamilla instrumenteilla ja toimielinlinjauksilla on vaikuttaa asiantilojen korjautumiseen hyvinvointialueen toiminnassa? Missä ovat mm. tähän suuntaan vaikuttavat insenttiivit?

Vielä tällä hetkellä monien kuntien arviointikertomukset ja kuntastrategiat ovat valitettavan kevyttä luettavaa, mitä tulee niin nykyisten sote-palvelujen kuin muidenkin kuntapalvelujen sisältämien vakavienkin ongelmien paikantamiseen ja korjaamispyrkimyksiin. Tosin myös hyviä kunnallisia käytäntöjä esiintyy. Onkin ilmeistä, että niin kuntien nykytoiminnan kuin sote-palveluja järjestävien ja tuottavien hyvinvointialueiden toiminnan arvioinnin, ohjauksen ja valvonnan kysymykset tarvitsevat huomattavan terävää lainsäädännöllistä otetta, jotta ongelmilta, kuten hyvinvoinnin toteutumisen puutteilta, voitaisiin nykyistä tilannetta paremmin säästyä niin ongelmia ennakoivassa kuin jälkikäteisesti niihin puuttuvassakin mielessä.

Tällä hetkellä lainsäätäjä on strukturoinut jonkin verran esimerkiksi kunnan keskeisen johtamisvälineen, kuntastrategian, sisältöä mutta kunnan ja kuntayhtymän tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sisältö- ja laatuvaatimukseen ei kiinnitetä sääntelyllisesti mitään erityistä huomiota. Sote-uudistuksen puitteissa tämä on mielestäni asiantila, johon tulisi kiinnittää huomiota. Tässä mielessä suurimmat ongelmat tullevat koskemaan erityisesti perustuslain perusoikeusluvun perusoikeuksien toteutumista ja toteutumisen valvontaa itsehallinnollisten julkisyhteisöjen – niin ”sotettomien” kuntien kuin sote-maakuntienkin – toiminnassa. Erityisesti palveluntarvitsijoiden perusoikeudellisesti kestävänsä tosiasiallisen kohtelun varmistamisen voi nähdä jo tässä kohden varsin isona haasteena. Hyvinvoinnin ollessa kahden erillisen julkisoikeudellisen yhteisön harteilla kokonaisyhteisöjen toteutumisen varmistaminen muodostaa huomionarvoisen kysymyksen, joka vaatisi erityishuomiota. Dilemma tässä kohden on siis klassinen. Kun molemmat organisaatiot vastaavat alueensa asukkaiden hyvinvoinnista erikseen, välttämättä kumpikaan ei vastaa mahdollisista hyvinvointiaukoista ja niihin puuttumisesta. Luonnollisesti myös ’päällekkäisvastuu’ hyvinvoinnista aiheuttaa ongelmia. Tällaisessa tilanteessa yhtäältä kunnan viranomaistehtävien ja toisaalta hyvinvointialueiden viranomaistehtävien yhteensovittaminen vaatii sekä lainsäädännöllistä tarkentamista että tuloksellisesti/vaikuttavasti rakentavaa yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Kyse on luonnollisesti myös toimivaltakysymyksistä, mutta suurimmat haasteet em. mielessä vaikuttaisivat löytyvän lopulta kuntien ja hyvinvointialueiden ylimmän päätöksenteon koordinoitavista.

Sote-uudistuksen jälkeisen kunnan mahdollisuuksista huolehtia tehtävistään

Kun tarkastellaan sote-uudistuksen jälkeisen kunnan mahdollisuuksia huolehtia tehtävistään, huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, millaisen julkisten (lakisääteisten) tehtävien kokonaisuuden sote-tehtävien irrottaminen kunnan tehtävien kokonaisuudesta tulisi muodostamaan ja mitä keskeisiä itsehallinnollisia näkökohtia tähän liittyy. Asiaan kytkeytyy varteenotettavia, osin erisuuntaisia tekijöitä.

Julkisen vallan vastuulla olevien julkisten hyvinvointitehtävien toteutus vallan hajautusta preferoivassa mielessä, eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen irrottaminen omaksi saarekkeekseen julkisten tehtävien paikallishallintoperustaisessa järjestämisessä, heikentää lähtökohtaisesti paikallisen itsehallinnon mahdollisuuksia ottaa *kokonaisvastuu* paikallisyhteisöjen ihmisten hyvinvoinnista. Tällainen laaja-alainen vallan hajautus on luonnollisesti ideaali, joka käytännössä edellyttäisi sitä, että lähtökohtaisesti jo paikallisyhteisön omat taloudelliset ja henkilölliset resurssit olisivat kautta kuntakentän riittävät ottamaan em. kokonaisvastuun ihmisestä ja hänen tarpeidensa kokonaisuudesta kaikissa olosuhteissa. Suomessa kuten ei muuallakaan Pohjoismaissa ole kuitenkaan sellaista kuntalaitosta, jonka puitteissa kaikki kunnat tai edes lähes kaikki kunnat pystyisivät kantamaan tällaisen vaativan hyvinvointivastuun. Käytännössä tarvitaan

siis laajempia hartioita erityisesti terveydenhuollon vaativien palvelukokonaisuuksien toteuttamiseksi.

Suomessa on toki selvästi joukko suurehkoja kaupunkikuntia, jotka pystyisivät em. laaja-alaisen hyvinvointivastuun toteuttamaan mutta koko kuntakenttä ei tähän kykene. Suomessa perinteinen vastaus sote-palvelujen riittävän väestöpohjan kokoamiseksi on ollut kuntayhtymän perustaminen joko pakolliselta tai vapaaehtoiselta pohjalta. Kuntayhtymän ongelma on kuitenkin demokratiavaje, joten sitä ei ole ainakaan yleisesti pidetty hyvänä itsehallinnollisena ratkaisuna kuntapalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen.

Aiemmin jo edellä esitettyyn perustuen sote-uudistuksen jälkeisen kuntalaitoksen suuri haaste on vastata edelleen riittävän kattavasti ja kokonaisvaltaisesti kunnan asukkaiden moninaisiin tarpeisiin, jotka kiinnittyvät edelleen isossa kuvassa ennen muuta kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen ja edistämiseen oli kulloinkin kysymyksessä sitten kunnan erinäisten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädettyjen palvelutavoitteiden asettaminen tai kunnan elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Hyvinvointialuepohjaisen sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa merkittävänä vaarana on kunnallisten ja alueellisten hyvinvointitehtävien siiloutuminen, joka voi pahimmillaan johtaa epätarkoituksenmukaiseen toimintaan ja kunnan tehtävien tuloksellisuuden, eli tehtävien hoitamisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden, heikkenemiseen. Kokonaisvastuun hämärtymistä voidaan toki estää sääntelyllisin keinoin, palvelutehtävien keskinäisellä koordinoinnilla ja muulla kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöllä mutta erinäiset rakenteelliset ja toiminnalliset hyvinvointihaasteet voivat jäädä riittävästi tunnistamatta ja siten hoitamatta.

Myös tehtäviensä osalta laaja-alaisen kuntayhteisön tietynlainen ”menettäminen” samoin kuin kannustimet panostaa paikalliseen palvelutuotantoon (esim. sote-palvelukehitystyön ja julkisten hankintojen muodossa) vaatinevat uudenlaista ajattelua erityisesti kuntabudjettien puolittuessa. Taloudellinen itsehallinto voi siis ainakin periaatteessa kaventua, kun kunnalla ei ole enää käytettävissä sote-palveluihin käytetyn rahamäärän muodostamaa selkänöjää. Erityisesti isojen ja kauaskantoisten hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa tähän voi liittyä suuriakin ongelmia. Samoin kun yrityksen merkittävyyttä voidaan mitata yrityksen liikevaihdolla, myös kuntaa voidaan mitata sen budjettitalouden koolla. Tällaiset kuntamuutostekijät voi toki nähdä enemmän myös paikallisen itsehallinnon luonnollisina haasteina mutta lienee selvää, että ne vaativat joka tapauksessa kuntakäsityksen (mitä kunta on?) päivittämistä.

Sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa kunnan tehtävissä korostuvat selvästi aiempaa enemmän kunnallisten tehtävien ja palvelujen paikallisuus, sillä lähtökohtaisesti universaaleja oikeuksia palveluntarvitsijalle ja vahvoja velvollisuuksia palvelujen järjestäjälle edustavat sote-palvelut merkitsevät isossa kuvassa enemmän yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamisvastuuta julkiselle vallalle (kunnalle) kuin paikallisten olosuhteiden mukaisten tarpeiden tyydyttämistä.

Paikallisten tarpeiden tilan korostuminen mahdollistaa jatkossa myös monien kunnan lakisäätteisten tehtävien omaehtoistumisen, sillä niiden yhteys kuntalain korostamaan kunnallisen itsehallinnon ”päätehtävään”, *kunnan elinvoimatehtävään*, voi nyt rakentua enemmän omaehtoisesti, ilman sote-palvelujen hallitsevuutta. Tämä voi olla myönteinen mahdollisuus kuntapalvelujen paikallisia tarpeita ja olosuhteita korostavalle päätöksenteolle ja toimintapolitiikkojen rakentumiselle etenkin kuntien varhaiskasvatus-, perusopetus- ja lukiokoulutustehtävien alueella. Myös yleisille kunnallisille kulttuuri-, vapaa-aika ja liikuntatehtäville tällaisesta muutoksesta voi koitua positiivinen kehitymissäys sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien tärkeyttä sinänsä väheksymättä.

Sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa kunnan rooli ja merkitys vaikuttavat siis väistämättä muuttuvan. Kunta alueensa suurimpana työnantajan ei ole enää yhtä yleinen ilmiö kuin mitä se on näihin asti ollut. Tälläkin on vaikutuksensa aina kunnallista päätöksentekoa myöden. Kuntapäätöksenteon puitteissa kunnan palveluksessa olevat ihmiset ovat näihin saakka saattaneet muodostaa suurimman osan kunnan valtuutetuista ja merkittävän osan myös muiden kunnallisten toimielinten jäsenistä. Jatkossa ongelmanakin nähty ilmiö tulisi siten lievittymään.

Kunnan tehtävärepertuaarin kaventuminen merkittäviä taloudellisia resursseja vaativan tehtäväalueen osalta lisää sinänsä kuntalaitoksen aidosti itsehallinnollisia piirteitä. Taloudellisen itsehallinnon tietynasteisen vahvistumisen myötä kunnan taloudellisen toiminnan perustekijät ovat aiempaa selkeämmin kunnan omissa käsissä. Valtionosuusohjauksen merkitys tulisi siis sote-uudistuksen myötä vähentämään kuntalaitoksen yleistä riippuvuutta valtiosta ja valtiontaloudesta. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta säilyisi jatkossakin yhtenä varsin huomattavana kuntatalouden rahoituslähteenä, mitä asiantilaa voi lähtökohtaisesti pitää positiivisena myös kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta.

Lopuksi

Vahvan kunnallisen itsehallinnon suuri ellei suurin vahvuustekijä on yhteiskunnan ruohonjuuritason asioiden tarkastelu paikallisella tasolla laaja-alaisina kokonaisuuksina. Voidaan sanoa, että Suomessa paras ”lääke” hallinnon ja julkisen vallan käytön siiloutumista vastaan on, ja on ollut, juuri kunnallinen itsehallinto. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräysten saattaminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä on vain vahvistanut tätä kunnalliseen itsehallintoon vahvasti kiinnittyvää orientaatiota. Kunnissa on ollut ja on myös jatkossa valtaa. On paljolti kunnista itsestään kiinni, miten tätä valtaa käytetään. Ollaan (paikallis)demokratian ytimessä. Metsän näkeminen puilta auttaa lähtökohtaisesti ratkomaan monia kiperiäkin yhteiskunnallisia ongelmia, joiden ratkomisesta mm. monien nykykuntien perusturvalautakunnilla ja kunnanhallituksilla on paljon kokemusta. Toki on toisenlaisiakin kokemuksia ja ainakin osittain ne ovat yhteydessä kunnan kapeisiin hartioihin hoitaa lainsäädännön edellyttämiä laaja-alaisia tehtäviä kuten sote-tehtäviä. Mutta riittävä väestöpohja ja ainakin osittain sen kasvattaminen kuntayhteistyön keinoin mahdollistaisi lähtökohtaisesti laaja-alaisen kunnallisten tehtävien hoitamisen periaatteessa suuressa osassa nykykuotoistakin kuntalaitosta.

Paikallisista olosuhteista voimansa ammentava yhteiskunnallisten ja julkisten asioiden päätöksenteon muoto perustuu oikeusvaltion puitteissa myös laajaan vallan hajautuksen valtiosääntöiseen peruslähtökohtaan. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa tällaisella valtiollisella ja valtiosääntöisellä orientaatiolla on pitkä historia ja pitkät perinteet. Se on ollut maamme historiassa aina myös pitkälti vakautta ja jatkuvuutta edustanut tapa hoitaa merkittävää osaa julkisen vallan tehtäviä. On siksi tärkeää, että tämä peruslähtökohta säilyisi mahdollisimman selkeänä myös erilaisten hallinnollisten julkis palveluperustaisten uudistusten perustavana linjauksena. Sen kestävyys mm. erilaisien erityisolosuhteiden kuten poikkeusolojen yhteydessä on lähtökohtaisesti ollut vahva, mistä kertoo osaltaan tämän päivän maailmantilanne ja sen haasteisiin vastaaminen.

Sote-uudistuksen jälkeisen kunnan tehtävänä on edelleen asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen. Tämä tehtävä yhdessä kunnille itsehallinnollisessa mielessä luontevan ja vahvasti perustellun elinvoimatehtävän kanssa perustelee edelleen itsehallinnon merkittävän vahvuustekijän, vallan hajautukseen perustuvan ruohonjuuritason päätöksenteon toteuttamisen kokonaisvaltaisen

päätöksenteon pohjalta. Kyse on päätöksenteosta, joka mahdollistaa ongelmien ja kunnan kehitystarpeiden tiedostamisen myös näiden asioiden juurisyiden osalta. Kyse on siis selvästä kunnallisen itsehallinnon vahvuustekijästä. Sote-uudistuksen myötä on kuitenkin vaarana hukata em. kunnallisen itsehallinnon vahvuustekijä, jos sote-palvelujen tehokas ja yhdenvertainen järjestäminen ei tavoitakaan riittävästi niitä hyvinvoinnin tasoon ja terveyseroihin liittyviä tekijöitä, jotka ovat kunnan vastuulla.

Sote-uudistukseen liittyy nähdäkseni varsin suuri julkisten sote-palvelujen positiivisten vaikutusten sirpaloitumisen vaara suhteessa muihin, hyvin keskeisiin ja varsin laajoihin hyvinvointia tuottaviin kunnallisiin tehtäviin nähden. Nähdäkseni edes laaja sote-palvelujen demokraattinen ohjaus sote-maakuntatasolla ei vielä automaattisesti poista tällaisia ongelmia. Kahden itsehallinnollisen, mutta toisistaan erillisen, julkisoikeudellisen yhteisön malli mahdollistaa paljon mitä tulee niemenomaan sote-palveluilta vaadittavaan riittävän laajaan väestöpohjaan mutta juuri tämä erillisyys voi helposti johtaa siihen, että näiden yhteisöjen toimintaan jää jopa hyvinvoinnin ja terveyserojen kaventamispyrkimystenkin kannalta katvealueita. Toisaalta voi esiintyä ainakin osittain myös päällekkäistä toimintaa, mikä ei tyhjenny yksiselitteisesti vain perinteisten toimivaltakysymysten ratkomisen ongelmaksi. Myös hyvinvointialueiden toimialan rajoittuneisuus sinänsä voidaan nähdä ongelmana tai vähintäänkin haasteena vastata itsehallinnolliselta pohjalta alueiden asukkaiden KP- ja TSS-oikeuksien toteutumiseen. Tämä on toki myös näkökulmakysymys suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskeviin vastaaviin ulottuvuuksiin nähden.

Sote-uudistus tarvitaan. Tavalla tai toisella. Riittävien väestöpohjien kokoaminen sote-palvelujärjestelmien perustaksi on tärkeää ja välttämätöntä eikä tässä mielessä kuntayhtymämalli ole ainakaan nykymuotoisena paras ratkaisu. Itsehallinnollisesta näkökulmasta itsehallintoyhdyskunta julkisten palvelujen järjestäjänä on sinänsä perustelavissa oleva perusratkaisu mutta kunnallisen itsehallinnon olennaisten vahvuustekijöiden näkökulmasta se ei ole ongelmaton.

Kirjallisuuslähteet

Dahlberg, M. Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke’ Oikeus-lehti 2015:3 s. 321–337.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2011.

Harjula, H. & Prättälä, K. Kuntalaki. Taustat ja tulkinat. 10., uudistettu painos. Alma Talent Oy, Helsinki 2019.

Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto Acta nro 224. Kuntaliitto, Helsinki 2011.

Heuru, K. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum, Helsinki 2002.

Jyränki, A. & Husa, J. Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus, Hämeenlinna 2012.

Keinänen, A. & Pajuoja, J. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Lavapuro, J. & Mutanen, A. & Salminen, J. & Turpeinen, M. Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2019.

Ryynänen, A. Uusi kunta. Maakuntauudistuksen jakojäännös vai viimeinen läheisyysperiaatteen ilmenemä? UNIPress, Tallinna 2018.

Uoti, A. Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana. Teoksessa Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä. Toim., Kihn, L-A. & Oulasvirta, L. & Ruohonen, J. & Rönkkö, J. & Wacker, J. Tampere University Press, Tampere 2019.

Uoti, A. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Väitöskirja. Tampere University Press, Tampere 2003.

Uoti, A. & Heikkilä, H. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. Focus Localis 2/2019.