

JULKAISU

Auli Valli-Lintu

**SOTE- JA KUNTARAKENTEEN
PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II**

**SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ
KUJANJUOKSU – OSA II**

Auli Valli-Lintu

**SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ
KUJANJUOKSU – OSA II**

**KAKS – Kunnallisan
kehittämissäitiö**

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 27
2019

ISBN 978-952-349-035-2
ISSN 2489-963

Sisällys

ESIPUHE.....	7
1 Pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistuskokonaisuus	8
2 Perustuslakivaliokunnan paalutukset uudistuksen jatkolle	9
3 Jatkovalmistelun linjaukset.....	11
4 Valinnanvapauslakijärjestelmää koskeva uusi esitysluonnos.....	12
4.1 Keskeiset muutokset	12
4.2 Valinnanvapauslakiehdotusta koskeva lausuntokierros	13
4.3 Hallituksen esityksen viimeistely.....	15
5 Perustuslakivaliokunnan toinen lausunto	16
5.1 Vava II ja perustuslakikysymykset	16
5.2 Maakuntien rahoituslaki ja perustuslakikysymykset.....	16
5.3 Maakunta- ja soteuudistusehdotuksen ensimmäinen korjaussarja	17
6 Perustuslakivaliokunnan viimeinen lausunto	19
7 Uudistuksen keskeiset ongelmakohdat.....	21
7.1 Julkisen tuotannon asema ja oman tuotannon vaade.....	21
7.1.1 Perusoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa	21
7.1.2 Alihankinta ja muut omaa tuotantoa koskevat huomiot.....	23
7.2 Maakuntien rahoituslaki sekä rahoituksen riittävyyden turvaamiseen liittyvät ongelmat.....	24
7.3 EU-kilpailuoikeus uudistuksen lyömäaseena	25
7.3.1 Vava I.....	26
7.3.2 Vava II	27
7.4 Asiakassuunnitelma.....	29
7.5 Kuntien sote-tuotanto-oikeus	30
7.6 Omaisuuden kompensatiosäätely	31
7.7 Vaalien toimittaminen ja uudistuksen aikataulumuutokset.....	34
7.8 Toimeenpanoon ryhtyminen ennen lakien vahvistamista	35
8 Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan ja valiokuntaneuvoksen taustamuistio	36
9 Eduskuntakäsittely muissa valiokunnissa	37
9.1 Hallintovaliokunta.....	37
9.2 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta	38
10 Ahvenanmaa-kysymys.....	39

11 Liian suuri uudistuskokonaisuus mutta onnistuuko vaiheistuskaan?	40
11.1 Eri esityksien kytkösten perusteet	40
11.2 Kokonaisuus ja uudistuksen käsittelyjärjestys	41
12 Muut kuntamallit	42
12.1 Kuntayhtymämalli	42
12.2 Kuntalain kuntayhtymäsäännökset	42
12.3 Vapaaehtoiset kuntayhtymät	43
13 Opit.....	46
13.1 Lainvalmistelua koskevat opit	46
13.2 Vuorovaikutuksen välttämättömyys	46
LIITE	49

Esipuhe

Vuoden 2017 kesällä kirjoitin Kunnallisalan kehittämissäätöön julkaisu -sarjaan Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu -nimisen julkaisun (10/2017). Koin, että soten kaatuessa tarvittiin yhteenveto sekä tietoa kaikista siihen asti tehdyistä koko maata koskevista sote-uudistuksista. Moni ei muistanut tai tuntenut sote-historiaa eli malleja, joita oli jo yritetty.

Maakunta- ja sote-uudistus oli edellisen julkaisun aikaan kesken, joten julkaisusta puuttui tarinan loppu. Kaikesta ei voinut vielä kirjoittaa, koska osa linjauksista oli eduskunnan arvioitavana. Kun jälleen kerran olemme uuden sote-uudistuksen kynnyksellä, koen, että uudistus olisi analysoitava loppuun saakka. Uuden uudistuksen toteutuksessa voisi olla hyötyä myös sote-historiasta.

Tässä julkaisussa pyrin kuvaamaan pääministeri Juha Sipilän maakunta- ja sote-uudistuksen vaiheita edellisen julkaisun jälkeen. Kyse on jatko-osasta, joten en kertaakaan uudistuksen tavoitteita tai maakuntauudistuksen peruslähtökohtia. Näkökulmana on kuvata sote-tehtävän siirtoa kunnilta sekä maakuntauudistuksen eri vaiheita. Kunnilta ja valtiolta siirrettävien muiden tehtävien osalta olen ottanut mukaan vain sellaiset asiat, jotka kytkeytyvät läheisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai jotka vaikuttavat keskeisesti lainvalmisteluun seuraavassakin sote-uudistuksessa.

Valmistelun ja eduskuntakäsittelyn lisäksi olen ottanut joitain uudistuksen kannalta keskeisiä asioita erillistarkasteluun. Näitä ovat oman tuotannon vaade, rahoituksen riittävyys, EU-kilpailuoikeus, kuntien sote-palvelujen tuottamiskielto, asiakassuunnitelma, omaisuuskompensaatio, vaalien ja uudistuksen aikataulu sekä säännöskonaisuusedellytykset.

Koska sote-mallikeskustelu käy edelleen kiivaana ja myös kuntapohjaisia malleja on noussut esille keskusteluun, käsittelen myös uudistuksen eri vaiheessa tehtyjä arvioita erilaisista kuntapohjaisista sote-malleista ja niiden mahdollisista ongelmista.

Työskentelen valtiovarainministeriössä virkamiehenä. Tämän julkaisun näkemykset ovat omiani. Koen, että asiat ja opit kaipaavat huomiota, eivät yksittäiset irralliset nostot, joista syntyy mahdollisia kohu-uutisia. Olen pyrkinyt pelkistämään asioita sekä välillä myös värittämään kieltä, mutta tekstissä ei ole voinut välttyä juriikan kiemuroilta. Edelleenkin en pyri tieteellisen julkaisun tekemiseen.

Helsingissä 15. päivänä toukokuuta 2019

Auli Valli-Lintu

1 Pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistuskokonaisuus

Pääministeri Juha Sipilän maakunta- ja soteuudistus oli ennennäkemättömän suuri. Uudistus olisi merkinnyt isoa hallinnollista ja toiminnallista muutosta nykyiseen julkiseen hallintorakenteeseen ja palvelutuotantoon.

Maakunta- ja sote-uudistuksen suuruutta kuvaavat myös sen toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Uudistus koostui useasta eri hallituksen esityksestä, joista tärkeimmät ovat maakuntien perustamista, hallintoa, taloutta, rahoitusta sekä sote-järjestämistä koskeva hallituksen esitys (jäljempänä, Maku I), valinnanvapausjärjestelmää koskevat esitykset (HE 47/2017, Vava I sekä HE 16/2018, Vava II) sekä maakunnan muita tehtäviä kuin sotea koskeva hallituksen esitys (HE 14/2018, Maku II). Lisäksi uudistukseen liittyi pelastustoimen siirtoa ja järjestämistä koskeva hallituksen esitys (HE 16/2017) ja kasvupalvelukokonaisuutta koskeva lakipaketti (HE 35/2018, 93/2018, 96/2018, 266/2018 vp).

Uudistusta koskevia lakiesityksiä ei saatu kerralla tehdyksi, vaan esityksiä täydennettiin muutamilla esityksillä. Maku I:seen tehtiin muutoksia täydentävillä esityksillä maakuntien rahoituslakiin (HE 57/2017 ja HE 15/2018).

Viimeiseksi uudistuksen loppuvaiheessa annettiin Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskeva esitys (HE 320/2018). Se oli ainoa esitys, joka hyväksyttiin ns. lepäämään ja odottamaan hyväksyntää kuluvana vaalikautena. Lisäksi uudistukseen liittyi useita muita esityksiä, joita olivat mm konkurssilain muutos (HE 221/2018) ja Kuntien takauskeskuslain muutos (HE 5/2018). Useissa näissä esityksissä oli kyse vain maakunnan lisäämisestä lain soveltamisalaan ja muutoksien koskiessa pääasiassa muita asioita. Jotkut näistäkin kuitenkin raukesivat.

Maakunta- ja sote-uudistuksen lainvalmistelutyön laajuutta kuvaa se, että uudistuksen ydintä koskevat uudistukset olisivat koskeneet kaikkiaan 284 lakia ja esityksien yhteinen sivumäärä oli 4 709 sivua. Liitteessä on kuvattu tarkemmin uudistukseen liittyneet keskeiset esitykset sekä niiden laajuus.

Uudistuksen lainvalmisteluun vaikutti olennaisesti sen käsittely perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan lausunnot antoivat sykäyksen aina uuteen lainvalmisteluun tai lainsäädännön tarkentamiseen vastinemenettelyssä. Perustuslakivaliokunnan uudistusta koskevat lausunnot ovat PeVL 26/2017 vp (jäljempänä ensimmäinen lausunto), PeVL 18/2018 vp (toinen lausunto) ja PeVL 65/2018 vp (viimeinen lausunto). Lausunnot muodostavat siten keskeisen rungon uudistuksen etenemiselle. Tämä runko on otettu myös tämän kirjoituksen pohjaksi.

2 Perustuslakivaliokunnan paalutukset uudistuksen jatkolle

Perustuslakivaliokunta asetti kesällä 2017 lausunnossaan (PeVL 26/2017) reuna-ehdoja maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmistelulle. Perustuslakivaliokunta ei arvioinut uudistusta kokonaisuudessaan. Se katsoi, että valinnanvapausesitykseen liittyi merkittäviä perustuslakiongelmia, joiden vuoksi esityksen arviointi kokonaisuudessaan ei ollut tässä vaiheessa mielekästä. Perustuslakivaliokunta jätti siten myöhemmän tai kokonaisarvioinnin alaiseksi monta sellaista kohtaa, joihin se puuttui myöhemmissä lausunnoissaan jopa ponsikysymyksinä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella suurimmat ongelmat kohdistuivat valinnanvapauslakiehdotukseen. Säättämisyjärjestyskysymyksiä olivat:

- sote-palveluiden yhtiöittämisvelvollisuus
- koko uudistuksen aikataulun tiukkuus ja siihen liittyvät perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät riskit,
- valinnanvapausjärjestelmän ajallinen, asiallinen ja alueellinen vaiheistaminen perusoikeuksien turvaamiseksi,
- asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin osalta julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle perustuslain julkisen hallintotehtävän siirrolle asetamien vaatimuksien perusteella (124 §),
- pilotointialueita tai niiden valintaa koskevien kriteerien säätäminen lailla, sekä
- eräiden asetuksenantovaltuuksien tarkentamien (kannustinperusteisten korvauksien vähimmäis- tai enimmäismäärä ja suoriteperusteinen korvaus).

Perustuslakivaliokunta esitti myös huomioita seuraavista asioista¹:

- kielto kunnalle tuottaa sote-palveluja,
- sosiaalihuollon palveluiden asema suoran valinnan palveluissa julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevien kriteerien valossa (PL 124§),
- virkavastuusäännöksiä ja hallinnon yleislakien soveltaminen sekä valvonnan ulottaminen valinnanvapaustuottajiin, mukaan lukien alihankkijat,
- kielilain soveltaminen valinnanvapausjärjestelmässä.

Maku I-esityksen osalta valiokunta katsoi säättämisyjärjestyskysymykseksi tässä vaiheessa seuraavat lähinnä asetuksenantovaltuutuksen kriteereiden tarkentamiseen liittyvät asiat:

¹ Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset eli säättämisyjärjestyskysymykset yksilöidään valiokunnan lausunnossa sen ponsiosassa ja muiden valiokuntien ja täysistunnon on otettava ne huomioon. Perustuslakivaliokunnan perustuslakiin tukeutuvat muut huomiot ovat velvoittavuudeltaan ponsiosassa esitettyjä heikompia, mutta niiden sivuuttamiseen on esitettävä perusteet.

- maakuntalakiehdotuksen 12 §:n valtionohjaukseen piiriin tulevat taloudellisesti merkittävät ja poikkeuksellisen laajakantoiset investoinnit,
- sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:n valtionohjaukseen piiriin tulevat soten toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävät ja poikkeuksellisen laajakantoiset investoinnit
- sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:n viiden yhteistoiminta-alueen muodostaminen
- sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n tehtävien kokoamista ja keskittämistä koskevat kriteerit.

Lisäksi valiokunta katsoi säätämisyjärjestyskysymykseksi uudistukseen omaisuusjärjestelyihin liittyvän kunnan kompensatiosääntelyn puuttumisen niissä tilanteissa, joissa järjestelyt vaarantaisivat kunnan mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Perustuslakivaliokunnan muut kuin säätämisyjärjestyskysymykset koskivat lähinnä kielellisten oikeuksien toteutumista. Valiokunta esitti, että

- kielivähemmistön vaikuttamistoimielin tulisi muuttaa maakunnan toimielimeksi kielellisten oikeuksien vahvistamiseksi;
- kielelliset oikeudet tulisi ottaa huomioon palvelustrategiassa sekä palveluluopauksessa
- koottaessa sote-palveluja suurempiin kokonaisuuksiin kielellisten oikeuksien turvaamiseen tulisi esittää laissa tai perusteluissa toimenpiteitä (ns. laaja päivystys)

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muutoksenhakujärjestelmän epäselvyyksiin. Myöhemmin tehtävän kokonaisarvioinnin alaiseksi tai osittain avoimeksi valiokunta katsoi sen, että maakunnalta puuttui yleinen toimiala. Yleinen toimiala tarkoittaa sitä, olisiko maakunta voinut ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään muita kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Valinnanvapausjärjestelmän suhteesta EU-kilpailuoikeuteen valiokunta katsoi, että jatkovalmistelussa olisi tehtävä tarkka arvio toiminnan EU-oikeudellisesta luonteesta ja se olisi tarvittaessa laadittava yhdessä EU:n viranomaisten kanssa.

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt lausunnossaan uudistuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä maakuntien määrästä tai maakuntien rahoitussääntelyä. Tämä tulkittiin valmistelijoiden keskuudessa tarkoittavan, että valiokunta olisi hyväksynyt 18 maakuntaa ja rahoitusmallin vaikka valiokunta toikin esille lausunnossaan, että se oli keskittynyt olennaisimpiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Perustuslakivaliokunta toisti aiemmin sotea koskevissa uudistuksissa ilmaiseman kannan, että sote-palveluiden uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 75/2014 vp, s. 2/I). Valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveystalouden tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

3 Jatkovalmistelun linjaukset

Perustuslakivaliokunnan kesällä 2017 antaman lausunnon perusteella aloitettiin valinnanvapauslainsäädännön uudelleenmuokkaus sekä valmisteltiin korjausehdotukset perustuslakivaliokunnan esille nostamiin Maku I -esitykseen liittyviin ongelmiin.

Valinnanvapautta koskeva hallituksen esitys päätettiin laatia kokonaan uudeksi esitykseksi, koska perustuslakivaliokunnan esittämät muutokset koskivat esityksen ydinalueita ja edellyttivät huomattavaa uutta valmistelua, erityisesti uutta vaikutusarviointia. Vanhaa esitystä hyödynnettiin kuitenkin uuden esityksen valmistelussa laajasti.

Valmistelun lähtökohdaksi asetettiin, että huomioon otetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa säätämistäjärjestyskysymyksiksi nousseet asiat mutta samalla pyritään toteuttamaan hallituksen linjaama valinnanvapaus sote-palveluissa mahdollisimman paljon samassa laajuudessa kuin, mitä oli esitetty aiemmassa Vava I:ssä.

Vava I -esitystä ei vedetty eduskunnasta pois, vaan esitys piti panttivankina muita uudistukseen liittyviä hallituksen esityksiä. Tämä tarkoitti, ettei uudistuksen eduskuntakäsittely juurikaan edennyt ennen kuin uusi hallituksen esitys annettiin maaliskuussa 2018.

4 Valinnanvapauslakijärjestelmää koskeva uusi esitysluonnos

4.1 Keskeiset muutokset

Valinnanvapausjärjestelmään tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella seuraavat keskeiset muutokset:

- maakunnan suoran valinnan palvelutuotannon yhtiöittämisvelvollisuudesta luovuttiin
- maakunnan liikelaitoksella piti olla oma sote-keskus ja suunhoidon yksikkö
- sote-keskuksen palveluvalikoimaan kuuluvia palveluja supistettiin lähes kaikkien sosiaalihuollon palvelujen osalta
- asiakassetelijärjestelmään kuuluvia palveluja täydennettiin pitkälti niillä sosiaalihuollon palveluilla, jotka kuuluivat aiemmin sote-keskuksen palveluvalikoimaan²,
- maakunnan suoran valinnan palvelutuotannon organisointivaihtoehtoiksi määriteltiin erillisen liikelaitoksen muodostaminen tai sen oleminen osa maakunnan muuta liikelaitosta, mutta sen toiminta oli eriytettävä liikelaitoksen kirjanpidossa
- sote-keskuksen asiakassetelin antamisvelvoitteesta luovuttiin ja maakunnalle annettiin ainoastaan asiakassetelin anto-oikeus
- valinnanvapausjärjestelmä vaiheistettiin tulemaan voimaan vuodesta 2020 alkaen.

Muita keskeiseksi nousseita muutoksia olivat asiakassuunnitelmasäännökset, muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvien ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalvelujen lisääminen palveluvalikoimaan. Neuvolapalvelut poistettiin palveluvalikoimasta.

Asiakassuunnitelman tarkoituksena oli koota asiakkaan tarvitsemat palvelut sekä sitoa palvelutuottaja tuottamaan sen mukaiset palvelut. Maakunnan liikelaitos olisi viime kädessä vastannut sen laatimisesta.

Suoran valinnan palveluvalikoimaan lisättyjen konsultaatio- ja vastaanottopalvelujen alaksi määriteltiin sisätautien, lastentautien, geriatrian ja silmätautien erikoisalat.

Yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisen ja oman yhtiöttämättömän tuotannon vaaheen lisäksi suurin muutos tapahtui erityisesti sosiaalihuollon palvelujen siirtymisellä suoran valinnan palveluvalikoimasta toteutettavaksi osana asiakassetelijärjestelmää. Aiemmassa valinnanvapauslakiehdotuksessa asiakassetelin alaa ei oltu tarkemmin määritelty, vaan ne jätettiin maakunnan päätettäväksi. Maakunnan päätösvaltaa rajattiin kuitenkin siten, että maakunnan oli käytettävä asiakassetelijärjestelmää ”riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran

² mm. sosiaalinen kuntoutus, kotipalvelu, kotihoito, eräät asumispalvelut, työtoiminta, kotisairaanhoido, lääkinnällinen kuntoutus.

valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan mahdollisuus valita palvelujen tuottaja.” Nyt palveluvalikoima määriteltiin laissa ja maakunnalle mahdollistettiin lisätä tehtäviä asiakassetelijärjestelmään.

Siirtymän taloudellista merkitystä kuvaa hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutukset. Vaikka tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia tietojen tarkentuessa valmistelun kuluessa, ne kuvaavat osaltaan siirtymää.

Valinnanvapauspalvelut	HE 47/2017/milj. €	HE 16/2018/milj. €
Sote-keskus	2 400	1 900
Suun hoidon yksikkö	320	360
Henkilökohtainen budjetti	1 400	1 500
Asiakasseteli	1 600	1 600
Yhteensä	5 720/ 4 400 *	5 360

*Esityksessä arvioitiin markkinoiden kooksi väh. 4 400 milj. € vaikka tekstiosassa esitettiin suuremmat luvut.

4.2 Valinnanvapauslakiehdotusta koskeva lausuntokierros

Valinnanvapauslakiehdotuksen lausuntokierros toteutettiin syksyllä 2017. Lausuntokierroksella lausunnonantajat viittasivat pitkälti aiemmin valinnanvapausjärjestelmästä antamiinsa lausuntoihin. Suurin osa kuitenkin arvioi, että esitys oli parempi, kuin aiempi esitys.

Lausunnonantajat suhtautuivat pääosin kriittisesti uudistuksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen. Pääosin valinnanvapausesityksen ei katsottu lisäävän yhdenvertaisuutta tai kaventavan hyvinvointi- ja terveyseroja. Lakiesityksen ei myöskään katsottu parantavan palveluiden saatavuutta tai edistävän paljon palveluja tarvitsevien henkilöiden saumattomien palveluketjujen toteutumista. Suurin osa lausunnonantajista arvioi lisäksi, ettei lakiesitys anna riittäviä edellytyksiä koko uudistuksen tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua 3 mrd. eurolla.

Lausuntokierroksella suhtauduttiin sinänsä valinnanvapauden lisäämiseen myönteisesti ja valinnanvapauden katsottiin yleisesti edistävän asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Asiakkaiden valintamahdollisuuden katsottiin lisäävän palveluinnovaatioita ja uusia tapoja tuottaa palveluita. Lausunnoissa suhtauduttiin kuitenkin varauksellisesti siihen, tietävätkö asiakkaat riittävästi vaihtoehtoista ja osaavatko he valita itselleen sopivan palvelutuottajan ja miten tähän voitaisiin vaikuttaa.

Koska painopiste valinnanvapausjärjestelmässä oli siirtynyt aiempaa enemmän asiakassetelijärjestelmän puolelle. Asiakassetelijärjestelmän koskiessa laajemmin sosiaalihuollon palveluita, myös kritiikki painottui asiakasseteliä koskeviin säännöksiin. Asiakassetelijärjestelmän katsottiin pirstovan mahdollisuuksia luoda yhteisiä palveluketjuja ja siten vaikeuttavan integraation toteutumista käytännössä.

Voimakkain kritiikki koski asiakassetelijärjestelmän palveluvalikoimaa. Lakiesityksessä ehdotettu palveluvalikoima katsottiin liian laajaksi. Liian laaja-alaisen asiakassetelijärjestelmän katsottiin vaarantavan erityisesti erikoissairaanhoidon ja päi-vystyksen järjestämisen. Maakunnille esitettiin enemmän päätösvaltaa päättää, mitä maakunta siirtää asiakassetelijärjestelmään. Maakunnilla katsottiin olevan myös rajatut mahdollisuudet rajoittaa asiakassetelin antamista niissäkin tapauk-sissa, joissa se voi vaarantaa julkista palvelutuotantoa.

Henkilökohtaiseen budjettiin suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Sen katsottiin pa-rantavan pitkäaikaisessa avuntarpeessa olevien henkilöiden palvelujen koordinoi-tia. Henkilökohtaisen budjetin osalta esitettiin kuitenkin myös huolia, turvaako se riittävät laissa säädetyt palvelut. Lausunnoissa toivottiin enemmän vaiheistusta ja etenemistä kokeilujen kautta. Kokemuksia oli vähän.

Lausunnonantajat kannattivat ehdotettua uutta maakunnan ohjausvälinettä eli maakunnan laatimaa asiakassuunnitelmaa. Se katsottiin tärkeäksi ja turvaavan osal-taan palveluiden integraation toteutumista, etenkin paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden osalta.

Painopisteen siirryttyä erityisesti sosiaalihuollon osalta asiakassetelijärjestelmään sekä yhtiöittämisvelvollisuuden poistuttua suoran valinnan palvelut eivät saaneet osakseen enää sellaista kritiikkiä kuin aiemmin. Lakiesityksessä ehdotettu palvelu-valikoima ja laajuus sote-keskuksessa ja suunhoidon yksiköissä nähtiin tarkoituk-senmukaisena ja selkeänä suhteessa maakunnan liikelaitoksen palveluihin. Sosiaa-lihuollon palvelujen rajaamista neuvontaan pidettiin valitettavana ja sen katsottiin vaikeuttavan integraation toteutumista, mutta perustuslakivaliokunnan kantaa ei suuremmin kyseenalaistettu. Lisäksi erikoissairaanhoidon palveluiden eli neljän erikoisalan kytkentää sote-keskuksien palveluvalikoimaan pidettiin ongelmallisena.

Palveluntuottajien sopimus- ja korvausmenettelyjä pidettiin lakiesityksessä tarkoi-tuksenmukaisina. Säännöksiä esitettiin kuitenkin aiheuttavan hallinnollista taak-kaa ja edellyttävän sopimusoikeudellista uutta osaamista.

Lakiluonnoksen katsottiin turvaavan yksityisten tuottajien toimintaedellytykset sote-markkinoilla. Enemmistö lausunnonantajista kuitenkin arvioi pienten toimijoi-den toimintaedellytykset haasteellisiksi.

Lausunnonantajat kannattivat uudistuksen voimaantulon vaiheistuksen lisäämistä. Uudistuksen aikataulu- ja siirtymäsäännösesityksien katsottiin suoran valinnan pal-veluiden osalta turvaavan palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa. Asiakasete-lin ja henkilökohtaisen budjetin osalta esitettiin kuitenkin, että käyttöönottoa tulisi myöhentää tai mahdollistaa maakunnalle vaiheittainen käyttöönotto. Vaiheistuk-sen katsottiin antavan maakunnille paremmat mahdollisuudet valmistautua jousta-vasti tulevaan uudistukseen. Edelleen epäiltiin kuitenkin, ehdittäisiinkö ICT-järjes-telmiä saada valmiiksi esitetyssä aikataulussa.

Lakiesityksen vaikutusarviointia kritisoitiin ja sitä ei pidetty riittävänä. Toisaalta myönnettiin, että vaikutusarvioinnin tekeminen oli haasteellista, koska

vastaavanlaista uudistusta ei oltu tehty muualla. Varsinkin kustannusvaikutusten arviointia kritisoitiin. Sitä pidettiin puutteellisena ja perusteeltaan epäselvänä.

4.3 Hallituksen esityksen viimeistely

Hallituksen esityksen viimeistely tapahtui sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesvalmistelussa mutta poliittisessa ohjauksessa.

Hallituksen esitykseen tehtiin useita tarkennuksia ja muutoksia. Varsinkin taloudellista vaikutusarviointia täydennettiin olennaisesti. Peruslähtökohdat eivät kuitenkaan juurikaan muuttuneet. Merkittävimmät muutokset koskivat erikoissairaanhoidon palvelujen asemaa asiakassetelijärjestelmän sote-keskuksen palveluvalikoimassa sekä uudistuksen aikataulua ja vaiheistusta.

Sote-keskuksen palveluvalikoimaa koskevasta säännöksestä (18§) poistettiin maininnat neljästä erikoisalasta (sisätaudit, lastentaudit, geriatri ja silmätaudit) ja korvattiin se velvoitteella sisällyttää sote-keskuksen palveluvalikoimaan vähintään kahden muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvia terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja. Maakunnan päättäessä näistä erikoisaloista, sen tuli ottaa huomioon väestön palvelutarve.

Asiakassetelin palveluvalikoimasta poistettiin seuraavat:

- polikliinisesti toteutettavat kirurgiset toimenpiteet,
- kiireetön leikkaustoiminta, sekä
- asiakassuunnitelman mukaiseen hoitokokonaisuuteen kuuluvat kiireettömät sairaanhoidolliset käynnit terveydenhuollon ammattihenkilön vastaanotolla.

Hallitus huomioi siten lausuntokierroksella esitetyn voimakkaan vastustuksen, jossa katsottiin esityksen vaarantavan erikoissairaanhoidon järjestämisedellytyksiä ja erityisesti vaikuttavan erikoissairaanhoidon päivystysvalmiuteen.

Vava I-esitykseen verrattuna valinnanvapausjärjestelmän porrastusta lisättiin ja aikataulua myöhennettiin uudistuksen voimaantulon lykkääntyessä vuoteen 2020. Lausuntokierroksen perusteella aikataulumuutoksia ei tehty suunhoitoa ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton myöhentämistä lukuun ottamatta, vaikka lausunnoissa esitettiin uudistuksen aikatauluun liittyvän suuria riskejä. Edellä mainittujen aikataulua myöhennettiin puolella vuodella.

5 Perustuslakivaliokunnan toinen lausunto

Uudistusta koskevassa toisessa lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) valiokunta otti pääasiassa kantaa uuteen valinnanvapauslakiehdotukseen (Vava II -esitys). Lisäksi valiokunta otti kantaa myös ensimmäisen kerran Maku I -esityksessä esitetyn maakuntien rahoituslakiehdotukseen.

5.1 Vava II ja perustuslakikysymykset

Valiokunta katsoi, että uudessa Vava I-esityksessä säätämistä koskevia kysymyksiä olivat seuraavat:

- asiakassuunnitelman sitovuus ja siihen liittyvät oikeusturvakeinot,
- arkaluonteisia sekä ylipäätään henkilötietojen käsittely,
- asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottaminen alihankintana,
- suoran valinnan palveluvalikoimaan kuuluvien erityisalojen avoin sääntely,
- asiakassetelin arvon määräytymistä koskeva sääntely,
- henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvia palveluita ja budjetin suuruutta koskeva sääntely,
- valinnanvapauspalvelujen kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset,
- alihankintaa koskeva sääntely,
- eräät asetuksenantovaltuudet,
- lain voimaantuloa ja palveluiden pilotointia koskeva sääntely.

Lausunnon keskeisiksi tai puhutuimmiksi ongelmakohtiksi nousivat asiakassuunnitelma, valinnanvapausjärjestelmään kuuluvat palvelut sekä valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoaikataulu.

5.2 Maakuntien rahoituslaki ja perustuslakikysymykset

Maakuntien rahoituslakiehdotus sisältyi jo Maku I -esitykseen mutta esitystä oli täydennetty ennen perustuslakivaliokunnan toista lausuntoa jo kahdella eri esityksellä (HE 57/2017 ja HE 15/2018).

Ensimmäisessä täydentävässä hallituksen esityksessä esitettiin maakunnan muiden kuin sote-tehtävien rahoitusta koskevat säännökset, vaikka Maku II -esitystä ei oltu vielä annettu. Lisäksi muutettiin eräitä muita säännöksiä valmistelussa tarkentuneiden laskelmien perusteella. Täydentävä esitys katsottiin valmistelussa tarpeelliseksi, koska eduskunnalle haluttiin antaa mahdollisuus tarkastella maakuntien rahoitusta kokonaisuudessaan. Toinen maakuntien rahoituslakia koskeva täydentävä hallituksen esitys koski arvonlisäverokustannusten korvausmekanismia. Lisäksi maakuntien rahoituslakiehdotusta koski lopulta kaiken kaikkiaan viisi vastinetta.

Useat eri muutosesitykset tekivät rahoitusmallin kokonaisuuden hahmottamisen ja hallinnan vaikeaksi.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä seuraavia kohtia:

- rahoituksesta poikkeaminen valtion talousarviolla,
- maakuntien rahoitusosuuksien määrittäminen asetuksessa ja
- maakuntien rahoituksen tason määräytyminen ja ns. rahoituksen joustoelementit eivät turvanneet rahoituksen riittävyyttä kaikissa tilanteissa,

Kaksi ensimmäistä kohtaa oli muutettavissa suhteellisen helposti tarkentamalla sääntelyä. Viimeisen kohdan osalta muutokset olivat huomattavasti vaikeampia ja tämä rahoituksen riittävyyttä koskeva ongelma jäikin uudistuksen kesto-ongelmaksi. Jäljempänä on kohdassa 7.2 käsitelty esitettyjä ratkaisuja tarkemmin.

5.3 Maakunta- ja soteuudistusehdotuksen ensimmäinen korjaussarja

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella sekä maakuntalaki- että sote-järjestämislakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia sekä muutoksenhakusäännöksiä tarkennettiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettiin vastine 18.6.2018. Tällöin sosiaali- ja terveysvaliokunta oli saanut kuultua valinnanvapausjärjestelmästä asiantuntijoita ja perustuslakivaliokunta oli antanut toisen lausuntonsa.

Keskeiset muutosesitykset ja tarkentamiset vastineessa olivat seuraavat:

- maakuntien rahoituksen tason määräytymistä ja siihen liittyviä lisärahoitus-säännöksiä ehdotettiin muutettavaksi siten, että
 - o rahoituksen tasoa olisi korotettava, jos sen arvioitaisiin vaarantavan riittävät sote-palvelut vähintään kahdeksassa maakunnassa, joiden asukasmäärä on enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukasmäärästä (ns. järjestelmäongelma) ja
 - o maakunnalla olisi oikeus harkinnanvaraisen sijasta lisärahoitukseen, jos taso vaarantaisi riittävien sote-palvelujen turvaamisen,
 - o em. tapauksissa rahoitusta olisi korotettava määrällä, joka on tarpeen riittävien peruspalvelujen turvaamiseksi ja korotus voitaisiin tehdä joko varainhoitovuotena tai seuravana vuotena,
- arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä muutettiin,
- esitettiin omaisuusjärjestelyihin liittyvä kompensaatiosäännös (kts. kohta 7.6),
- maakunnan oman tuotannon velvoitetta tarkennettiin,
- ehdotettiin, että sote-keskuksen toiminta voisi alkaa ministeriön luvalla aiemmin ja myöhemmin, viimeistään 1/2023, valtioneuvoston luvalla (hakemus 1.7.2012) ja laissa säädettäisiin kriteerit, joiden perusteella toiminta voisi alkaa aiemmin,
- pilotteja koskevaa sääntelyä täsmennettiin tavoitteiden, pilottialueiden valintakriteereiden, henkilöllisen soveltamisen ja aikarajojen osalta,
- sote-keskuksen palveluvalikoimaan kuuluvien erikoisalaja tarkennettiin, mitä ”vähintään kaksi” erikoisalaa voivat olla,

- asiakassetelin arvoa koskevaa määrittelyä tarkennettiin siten, että arvon on mahdollistettava tosiasiallisesti palvelun saanti eikä se voi ylittää julkisen tuotannon kustannuksia ja siitä on tehtävä päätös,
- henkilökohtaisen budjetin osalta tarkennettiin, että oikeus määräytyy palvelutarpeen arvioinnin ja sote-lakien perusteella, samoin sen suuruuden määrittämistä tarkennettiin,
- asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä tarkennettiin (kts kohta 7.4),
- valinnanvapausjärjestelmää koskevia kielellisiä oikeuksia koskevaa säännöstä tarkennettiin,
- alihankintasäännöstä tarkennettiin (kts kohta 7.1),
- tietosuojasäännöksiä esitettiin tarkennettavaksi usean eri kohdan osalta
- EU-notifikaatiokysymystä selvennettiin (kts. tarkemmin kohta 7.3)

Lisäksi vastineessa selostettiin tarkemmin mm. tiedonhallintapalvelujen ja tietojärjestelmien toimintaa, yhdenvertaisuuden ja integraation toteutumista sekä lukuisia asiantuntijakuulemisissa esille tulleita erityiskysymyksiä.

6 Perustuslakivaliokunnan viimeinen lausunto

Perustuslakivaliokunta antoi kolmannen lausuntonsa (PeVL 65/2018) helmikuussa 2019. Lausunto koski sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan kahta mietintöluonnosta, joista toinen koski Vava II -esitystä ja toinen koko muuta Maku I -esitystä ja siihen annettuja täydentäviä esityksiä.

Perustuslakivaliokunta katsoi säätämisyksiköiksi seuraavat:

- maakunnan yhtiöitä ja palvelukeskuksia tuli koskea virkavastuusäännökset niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää,
- maakuntalain ja voimaannonlain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännöksiin suhteellisuuden valinnanvapauslain säädäntöön olivat epäselviä,
- sote-järjestämislain tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä oli tarkennettava,
- voimaannonlaissa tarkoitettujen väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenten oli toimittava virkavastuulla,
- vaalien ajankohta voi olla vasta noin kuuden kuukauden kuluttua lain vahvistamisesta,
- uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskevaa korvaussäännöstä olisi muutettava koskemaan kaikkia omaisuuseriä,
- kuntien tuloveroprosenttia ei voitaisi alentaa sellaisten muutosten johdosta, jota koskevaa lainsäädäntöä ei hyväksytä samana vaalikautena,
- rahoituksen tason korottamisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä on muutettava siten, että rahoitus turvaa perusoikeuksien toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta esitti valtiosääntöoikeudellisia huomioita seuraavista asioista:

- maakuntalain tehtäväsääntelyn on vastattava lailla siirrettäväksi hyväksytyjä tehtäviä,
- kielivähemmistön toimielimen tulisi olla maakunnan toimielin,
- yksilöä koskevien päätösten delegointisäännöstä tulisi tarkentaa,
- kielellisiä oikeuksia ei voi heikentää muuttamalla tätä koskevia säännöksiä,
- sote-palvelujen kokoamisessa sekä päivystyksen osalta tulisi lainsäädännössä turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä (ns. Vaasan sairaalakysymys),
- kunnan sote-tuottamisoikeusrajoitusta tulisi tarkastella uudelleen, ja
- lain voimaantulon lykkäytymisen johdosta voimaantulolaissa ehdotettuihin määräaikoihin tulisi tehdä muutoksia.

Vava II -esityksen osalta perustuslakivaliokunta piti säätämisyksiköinä seuraavia kysymyksiä

- asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne ja sisältö, muuttaminen sekä sen sisältämien arkaluonteisten tietojen käsittely edellytti tarkentamista ja muutoksia.
- Mahdollisuus antaa ns. julkisen palvelun velvoite (85 §) ei turvannut perusoikeuksien toteutumista. Maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon määrää

olisi täsmennettävä siten, että sillä on velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoilla turvaamaan sote-palveluiden riittävän saatavuuden ja puuttumaan korvaavilla palveluilla niitä vaarantaviin tilanteisiin.

- sote-keskuksen aikaistettu aloittamisoikeus oli liian varhainen,
- tietosuojaa ja erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, profilointia ja käyttövaltuuksia koskevaa sääntelyä tuli tarkentaa.

Lisäksi perustuslakivaliokunta esitti perustuslakihuomioita seuraavista kohdista:

- asiakassetelijärjestelmässä maakunnan päätösvallan laajuutta siirtää palveluvaliokoomaan uusia palveluita olisi arvioitava sekä tarkasteltava siirron tarkoituksenmukaisuutta,
- henkilökohtaista budjettia koskeva sääntely oli sanamuodoltaan liian väljä,
- alihankintaa koskeva sääntely oli liian avointa eikä riittävästi rajaisi alihankinnan alaa. Alihankintamahdollisuutta tuli rajoittaa määrällisesti,
- pilotointia koskeva sääntely ei täyttänyt täysin kokeilulainsäädännöltä edellytetyjä vaatimuksia (siirtymäajan pituus ja arviointi ongelmana,
- on tehtävä EU-notifiointi tai saatava riittävä muu varmuus järjestelmän oikeudellisesta luonteesta.

Perustuslakivaliokunnan kolmannen lausunnon jälkeen osa virkakunnasta katsoi, että aikataulun ja esitettyjen ongelmien vuoksi oli vaikea nähdä, että uudistus toteutuisi. Kun osalla oli vielä vahva henki, emme halunneet luovuttaa ja teimme erittäin lyhyessä ajassa vastineen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Ministeriöiden vastineet annettiin valiokunnalle 26.2. ja 27.2.

7 Uudistuksen keskeiset ongelmakohdat

7.1 Julkisen tuotannon asema ja oman tuotannon vaade

Julkisen tuotannon asema valinnanvapausjärjestelmässä oli uudistuksen keskeinen kiistakapula. Julkisen palvelutuotannon rooli tuli esiin sekä EU-kilpailuoikeusyh-teyksissä että omana kysymyksenään. Kysymys oli siitä, kuinka suuri julkisen oman tuotannon osuus tuli olla, jotta se voi kaikissa tapauksissa turvata perusoikeuksien toteutumisen. Lisäksi ongelma tuli esiin myös tulkittaessa perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevien kriteerien täyttymistä. Jäljempänä tätä on käsitelty vain alihankintakysymyksen osalta, koska niillä linjauksilla voi olla iso vaikutus myös tarkasteltaessa nykyisen julkisen toimijan mahdollisuuksia tuottaa palveluja alihankintana.

Valinnanvapauslainsäädännön lähtökohtana oli, että hallitus halusi asettaa julkisen palvelutuotannon mahdollisimman paljon samaan asemaan kuin yksityiset palvelutuottajat. Tämän vuoksi julkiselle palvelutuotannolle ei aluksi asetettu mitään erityisvaatimuksia.

Julkisen palvelutuotannon asemaa koskevat perustuslakivaliokunnan kannat eivät ole merkityksellisiä vain valinnanvapausjärjestelmän osalta, vaan myös arvioitaessa nykyisiä tuottamismalleja. Valiokunnan lausuntojen perusteella on mielenkiintoista nähdä, miten kunnat ja hallintotuomioistuimet soveltavat linjauksia yhtiöittäessä toimintaa, yksittäisissä ostopalveluissa tai kokonaisulkoistustapauksissa. Lausuntojen perusteella osa nykyisistä toiminnan järjestämistavoista ei täyttäne perustuslakivaliokunnan asettamia reunaehtoja.

7.1.1 Perusoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa

Maakunnan oman tuotannon välttämättömyyteen perustuslakivaliokunta otti kantaa jo ensimmäisessä lausunnossaan yhtiöittämisvelvollisuutta ja ns. markkinapuutetilannetta koskevaa tuotanto-oikeutta käsittelevissä kohdissa.

Vava I -esityksen mukaan maakunnalla oli suoran valinnan palveluja koskeva yhtiöittämisvelvollisuus. Maakunnalla oli oikeus tuottaa organisaatiossaan palveluja vain, jos kilpailuttamisella ei saada aikaan riittävä palvelutuotantoa. Lisäksi edellytettiin, että sosiaali- ja terveysministeriö antoi lykkäykseen luvan maakunnan selvityksen perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 19 §:stä seuraa velvollisuus on ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että maakunta voi kaikissa tilanteissa turvata riittävät sote-palvelut. Valiokunnan mukaan ehdotettu markkinapuutetilanteeseen liittyvä tuotanto-oikeuden toteamismenettely oli hallinnollisesti raskas ja sääntelystä ei lisäksi käynyt ilmi, miten maakunta voisi täyttää varautumisvelvollisuutensa. Markkinapuutesääntely ja yhtiöittämisvelvollisuuden luoma rakenteellinen ongelma yhdessä eivät siten turvanneet riittävästi perusoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, että

yhtiöittämisvelvollisuus ja kielto tuottaa palveluja maakunnan omassa organisaatioissa olivat säätämisyjärjestyskysymyksiä.

Vava II -esityksessä yhtiöittämisvelvollisuus poistettiin. Maakunnalla piti olla omaa tuotantoa ja siten oma sote-keskus ja suunhoidon yksikkö. Perustuslakivaliokunta viittasi toisessa lausunnossaan aiempaan kantaansa. Maakunnan oman palvelukapasiteetin tuli olla myös ”riittävää”.

Valiokunta kiinnitti muodollisen velvollisuuden lisäksi huomiota maakunnan tosiasialliseen mahdollisuuteen vastata palvelujen tuottamisesta. Häiriö- ja poikkeustilanteiden lisäksi se edellytti, että perusoikeudet toteutuvat ja turvataan tilanteissa, joissa

- markkinatoimintaa ei ole riittävästi,
- toiminta ei täytä maakunnan ehtoja tai
- markkinoiden keskittyessä maakunnan tuottajakapasiteetti pienentyy ja mahdollisuudet oman tuotannon ylläpitämiseen tosiasiallisesti heikentyvät.

Lausunnon perusteella sosiaali- ja terveysministeriö esitti vastineessaan, ettei lainsäädännössä voida yksilöidä maakunnan oman tuotannon osuutta palvelutuotannossa. Tällaisen se katsoi ongelmalliseksi tilanteissa, joissa

- liikelaitoksen olisi kustannustehokkaampaa hankkia palveluja yksityisiltä tuottajilta,
- maakunnan liikelaitoksella ei ole riittävää omaa henkilökuntaa tai
- se joutuu turvautumaan ostopalveluihin turvatakseen perustuslain edellyttämät riittävät sote-palvelut.

Lisäksi ministeriö esitti, että maakunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan päättämän julkisen palvelun velvoitteen perusteella. Viimeksi mainittuun esitykseen päädyttiin EU-valtiontukikeskustelun perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoi kolmannessa lausunnossaan, että maakunnan harkinnan varaan jäävä, erillistä päätöksentekomenettelyä ja sen toimeenpanoa liikelaitoksessa edellyttävä julkisen palveluvelvoitteen antamista koskeva säännös ei vastannut sitä, mitä valiokunta oli edellyttänyt palvelutuotannon ja liikelaitoksen toimintavalmiuden turvaamiselta. Maakunta olisi velvoitettava myös ylläpitämään henkilöstöä ja muuta valmiutta lailla siten, että maakunta voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut.

Perustuslakivaliokunta viittasi jälleen kerran aiempaan kantaansa, jonka mukaan maakunnan liikelaitoksella oli oltava sellainen palvelutuotantotaso ja valmius, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sote-palveluiden riittävän saatavuuden sekä tarvittaessa välittömästi korvaamaan puuttuvan palvelutuotannon tilanteissa, joissa palvelut vaarantuvat. Valiokunta viittasi myös tarpeeseen tarkastella suoran valinnan palveluiden korvausjärjestelmään, jotta varautumiseen olisi käytännössä myös taloudellisia edellytyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittasi perustuslakivaliokunnan lausunnosta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessaan sote-järjestämislaissa ehdotettuihin varautumisvelvollisuutta ja tuottajien ehtoja koskeviin säännöksiin. Ministeriö ei kuitenkaan pitänyt tarkoituksenmukaisena edellyttää liikelaitosta

ylläpitämään ylimitoitettua tuotantokapasiteettia. Vastineessa kuitenkin esitettiin korvaussäätelyn muuttamista siten, että liikelaitokselle voitaisiin maksaa erillinen korvaus häiriötilanteessa johtuvasta, äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta johtuvista ylimääräisistä kustannuksista. Lisäksi yksityisen palvelutuotannon lakatessa asiakkaalla olisi ollut oikeus saada palvelut lähimmästä liikelaitoksen yksiköstä.

7.1.2 *Alihankinta ja muut omaa tuotantoa koskevat huomiot*

Perustuslakivaliokunta käsitteli valinnanvapausjärjestelmään liittyvää alihankintamahdollisuutta kaikissa kolmessa lausunnossaan. Tarkastelukulmana oli julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat perustuslain 124 §:n mukaiset kriteerit.

Perustuslakivaliokunta arvioi ensimmäisessä lausunnossaan julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuuden, viranomaisvalvonnan ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksien perusteella. Se katsoi, ettei ehdotetussa säätelyssä ollut kyse teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Säätely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonta huomioon ottaen täyttänyt niitä edellytyksiä, jotka valiokunta oli vakiintuneesti asettanut julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiselle.

Vava I -esityksen mukaan suoran valinnan palvelutuottaja sai hankkia muilta palvelutuottajilta järjestelmään liittyviä palveluita kuitenkin siten, ettei saanut hankkia toiselta tuottajalta palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista. Rajoituksesta huolimatta perustuslakivaliokunta katsoi, että säätely oli julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljä. Säädöstekstin mukaan alihankinta voisi lähtökohtaisesti koskea kaikkia suoran valinnan palveluja. Tämän perusteella säännöstä olisi täsmennettävä tai määriteltävä laissa ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voisi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Tämän valiokunta katsoi säätämisyjärjestyskysymykseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi jäävän myös epäselväksi, mahdollistiko ehdotus myös sen, että asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voitiin tuottaa alihankintana. Alihankintamahdollisuudesta tuli perustuslakivaliokunnan mukaan säätää nimenomaisesti laissa. Säätelyssä olisi otettava huomioon samat palvelujen sisältöä ja laajuutta koskevat rajoitukset kuin suoran valinnan palveluissa. Alihankintatilanteisiin oli ulotettava myös virkavastuu.

Perustuslakivaliokunnan kolmannen lausunnon mukaan alihankintaa koskeva ehdotus ei rajannut riittävästi hankintoja ja jätti siten huomattavan laajan mahdollisuuden alihankintaan. Koska alihankintasäännös koski kaikkia suoran valinnan palvelutuottajia, se koski myös maakunnan oman tuotannon täydentämistä hankinnoin. Vastineessa esitetty rajaus, jonka mukaan alihankintoina tuotettavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei valiokunnan mukaan riittävästi rajannut alihankintoja. Se edellytti, että alihankintaan tulee rajoittaa myös määrällisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa 27.2. esitettiin, että alihankinta mahdollistaa palveluntuottajille sen, että ne voivat sopeuttaa tuotantoansa kysynnän mukaan. Alihankinta mahdollistaisi sote-keskuksen palvelujen tuottamisen etenkin uusille ja pienemmille palveluntuottajille, joille palvelutuotantoon tehtävät laajamittaiset investoinnit voivat olla liian suuri taloudellinen riski.

7.2 Maakuntien rahoituslaki sekä rahoituksen riittävyyden turvaamiseen liittyvät ongelmat

Maakuntien rahoituslakiehdotuksessa kiistanlaisemmaksi ehdotukseksi muodostui maakuntien rahoituksen tarkistamista koskeva säännös (6 §). Säännöksen perusteena oli uudistukseen liitetty tavoite, hillitä sote-kustannusten kasvua oletettuun kasvuun nähden 3 mrd. eurolla 2030 mennessä.

Säännöksen osalta eduskuntakäsittelyssä tulen alla oli sekä kustannusten tason tarkistamista koskeva menoleikkuri, maakuntaindeksin muodostuminen sekä lisärahoituselementit ja niiden rajat. Kritiikki kohdistui, turvaavatko säännökset peruspalvelujen rahoituksen kaikissa tilanteissa, onko taso realistinen ja kuinka nopeasti lisärahoitusmekanismit tulevat sovellettavaksi ja jääkö niihin harkintavaltaa.

Säännösehdotuksen mukaan kustannusten tason tarkistamisessa otettaisiin huomioon toteutuneiden käyttökustannusten vuosittainen kasvu vain siten, että se vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä (menoleikkurisäännös). Jotta menoleikkuri ei muodostaisi ristiriitaa perustuslain kanssa, ehdotettiin, että kustannukset otettaisiin kuitenkin huomioon myös ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi laissa ehdotettiin säädettäväksi ns. joustoelementtejä eli harkinnanvaraisesta rahoituksen korotuksesta, valtion takauksen ja lainan sekä avustuksen myöntämismahdollisuudesta.

Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa ensimmäisessä lausunnossaan rahoitussääntelyyn ja sen katsottiin valmistelussa tarkoittavan, että rahoitussäännökset olisi lähtökohtaisesti hyväksytty.

Perustuslakivaliokunta otti maakuntien rahoituslakiehdotukseen kantaa vasta toisessa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunta viittasi valtiovarainvaliokunnan lausuntoon (VaVL 5/2018 vp, s. 8) ja katsoi, että rahoituslakiehdotuksen perustana oleva maakuntaindeksi ei välttämättä ole perusteltu rahoituksen perusta soten kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sellaisista tekijöistä, jotka kuvaisivat sote-menojen kehitystä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille voi siten muodostua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rakenteellinen jännite”.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lisärahoituksen kytkeminen edellytykseen, jonka mukaan lisärahoitus olisi ”välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi”, ei vastannut perustuslain 19 §:n 3 momentin sanamuotoa ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”. Se katsoi, että lisärahoituksen saaminen oli asetettu liian

korkealle. Muutoinkin se katsoi, että säännöksen soveltaminen oli tulkinnanvarainen ja kynnys korkea. Täten valiokunta päätyi siihen, ettei säännös turvannut peruspalvelujen saatavuutta kaikissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valtiovarainministeriö esitti muutoksia sekä rahoituksen tasoon että ns. joustoelementteihin. Vastineessa esitettiin, että rahoituksen tasoa olisi korotettava, jos sen arvioitaisiin vaarantavan riittävät sote-palvelut vähintään kahdeksassa maakunnassa, joiden asukasmäärä on enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukasmäärästä. Rajoja koskevissa perusteluissa pyrittiin esittämään, miten rajat toimisivat pienten ja suurten maakuntien tilanteessa. Määrillä pyrittiin siihen, ettei pelkästään Uusimaa laukaisi lisärahoitusta mutta kuitenkin pienten maakuntienkin osalta se voisi tulla sovellettavaksi. Säännöksen katsottiin kuvaavan koko rahoituksen tasoa koskevaksi järjestelmäongelmaksi (jäljempänä järjestelmäongelma). Lisäksi maakunnalla olisi oikeus lisärahoitukseen aiemman harkinnanvaraisen rahoituksen sijasta, jos taso vaarantaisi riittävien sote-palvelujen turvaamisen. Rahoitusta olisi korotettava määrällä, joka on tarpeen riittävien peruspalvelujen turvaamiseksi ja korotus voitaisiin tehdä joko varainhoitovuotena tai seuravana vuotena. Järjestelmäongelman rahoitus jäisi rahoituspohjiin mutta yksittäisen lisärahoituksen määrä ei.

Perustuslakivaliokunta katsoi sääntelyn säätämisyjärjestyskysymykseksi myös kolmannessa lausunnossaan. Se katsoi, että sääntely ei asianmukaisesti turvannut vähimmäisedellytyksiä sille, että maakunnat kykenisivät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla. Se katsoi, että järjestelmäongelmaa koskeva määrälliset rajat olivat kiristyksiä aiemmin esitettyihin lisärahoituksen kriteereihin. Valiokunta esitti asian ratkaisuna esimerkiksi järjestelmäongelman rajojen poistamista tai väljentämistä.

Valtiovarainministeriö esitti viimeisessä vastineessaan 26.2.2019, että maakunnilla olisi aina oikeus rahoituksen lakisääteistä perustasoa lisäävään tai korottavaan rahoitukseen, jos sote-palvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Valtiovarainministeriö kuvasi vastineessaan niitä menettelyjä, joilla rahoituksen riittävyyttä seurattaisiin. Ministeriö esitti järjestelmäongelman rajojen laskua 40 %:sta 35 %:iin (asukasmääräedellytys). Rahoituksen lisäys tai rahoituksen tason korotus voitaisiin toteuttaa sekä ennakkollisesti seuraavan vuoden talousarviota valmisteltaessa että myös varainhoitovuotena. Lisäksi valtiovarainministeriö esitti vielä erillisellä vastineella maakuntaindeksin määräytymisperusteisiin muutoksia.

7.3 EU-kilpailuoikeus uudistuksen lyömäaseena

EU-kilpailuoikeudesta ja valtioneuvoston ilmoituksesta (ns. notifikaatiosta) tuli perustuslain ohella uudistuksen lyömäase. Valinnanvapausjärjestelmässä ongelma koski nimenomaan suoran valinnan palveluja (sote-keskus ja suunhoidon yksikkö), mutta osa laajensi sen koskemaan asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia. Kuuman keskustelun vuoksi on syytä tarkastella, mitä asiassa tehtiin ja miten asetelma muuttui uudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana. Koska tältä osin vastineet olivat laajoja, on jäljempänä jouduttu typistämään tekstiä olennaisesti.

7.3.1 Vava I

Vava I -esityksen osalta EU-valtiontukikeskustelu koski suoran valinnan palveluita ja niihin liitettyä yhtiöittämisvelvollisuutta. Vava I -esityksessä perusteltiin, että suoran valinnan palveluja koskeva yhtiöittämisvelvollisuus ei johtunut EU-oikeudesta tai perustuslaista, vaan se johtui kansallisesta poliittisesta päätöksestä. Hallituksen esityksessä kuvattiin EU-kilpailuoikeuden soveltamisedellytyksenä olevan taloudellisen toiminnan kriteereitä ja olemassa olevia oikeustapauksia. Perusteissa viitattiin myös komission päätökseen (T-216/15 — Dôvera zdravotná poisťovňa v Commission, jäljempänä Dôvera-tapaus) Slovakian terveydenhuoltojärjestelmän luonteesta, joka oli silloin EU-tuomioistuinkäsittelyssä.

Vava I -esityksen lähtökohtana oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoite saattaa yksityinen ja julkinen palvelutuotanto samalle viivalle. Lähtökohdan perusteella esitettiin monia muitakin kilpailuneutraliteettia vahvistavia säännöksiä (kirjanpidoollinen eriyttäminen, sisäisen laskutuksen markkinaehtoisuus ja veroetujen pois-taminen).

Vava I -esityksessä katsottiin, ettei kyse ollut EU-kilpailuoikeuden alaisesta taloudellisesta toiminnasta. Taloudellisen toiminnan käsite on EU-kilpailuoikeuden soveltamisen osalta tärkeä, koska EU-oikeus tulee sovellettavaksi vain, jos toiminta täyttää taloudellisen toiminnan kriteerit. Valiokunnalle toimitetussa lisäselvityksessä kuitenkin katsottiin, että yhtiöittäminen oli perusteltu, jotta myöhemmin ei jouduttaisi yhtiöittämään toimintaa mahdollisen toisenlaisen tulkinnan eli ns. varovaisuusperiaatteen vuoksi.

Perustuslakivaliokunta lausui ensimmäisessä lausunnossaan, ettei EU-kilpailuoikeudesta välttämättä seuraa yhtiöittämisvelvollisuutta. Se katsoi, että yhtiöittämisestä voisi kuitenkin seurata se, että järjestelmää pidettäisiin sen jälkeen EU-kilpailuoikeuden alaisena. Tämä kaventaisi kansallista päätösvaltaa sotessa. Koska perustuslakivaliokunnan toimivalta asiassa oli kysymyksenalainen, valiokunta otti kantaa, miltä osin se olisi toimivaltainen asiassa. Se katsoi, että sen tehtävänä on tulkita perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta suhteessa yhtiöittämisvelvollisuuteen. Valiokunta edellytti, että jatkossa tehdään eriytyisen tarkka lakiehdotuksen EU-oikeudellinen arvio tarvittaessa yhteistyössä EU-viranomaisten kanssa.

Perustuslakivaliokunta loi ensimmäisessä lausunnossaan miinakentän, jota oli lähes mahdoton purkaa luopumatta kokonaan suoran valinnan palveluja koskevasta valinnanvapaudesta tai tekemättä notifiointia. Kansallisesti ei voitu tehdä pitävää tulkintaan toiminnan oikeudellisesta luonteesta vaan asia kuului EU:n toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan linjaukseen vaikutti ilmeisesti se keskustelu, että komissiolta saataisiin vastaus nopeasti (kahden kuukauden kuluttua) ja ongelma olisi siten hoidettavissa eduskuntakäsittelyn aikana. Kahden kuukauden määräaika lasketaan kuitenkin siitä, kun komissio katsoo saaneensa ”riittävät tiedot” asiasta. Kun Suomen nykyistä ja ehdotettua järjestelmää tunnetaan EU:ssa heikosti ja valinnanvapausjärjestelmässä oli kyse laajasta muutoksesta, jonka vaikutukset riippuivat osaltaan maakuntien päätöksistä, virkamiesarvio oli, että ”riittävien tietojen” ja vastauksen saaminen kestäisi kauan eikä sitä saataisi eduskuntakäsittelyn aikana. Aikatauluarvioon vaikutti myös keskustelut komission kanssa. Komissio ei suositellut notifiointia.

7.3.2 Vava II

Vava II -esityksessä yhtiöittämisvelvollisuudesta luovuttiin mutta esityksessä käsiteltiin tarkemmin suoran valinnan palveluiden ei-taloudellista luonnetta. Hallituksen kanta oli, että notifiointi ”merkitsisi käytännössä sellaisen lainsäädäntökehikon notifiointia, joka ei määrittele vielä tosiasiallista toimintaa tai maakuntien toimeenpanoa, joka olisi keskeistä taloudellisen toiminnan luonteen sekä EU-valtion tukitarkastelun osalta.” Notifiointimenettelyssä ei siten voitaisi vastata keskeisiin komission kysymyksiin. Tämän perusteella hallitus arvioi, ettei esityksen notifiointi ollut perusteltua. Lisäksi tuotiin vahvasti esille se, ettei haluta luovuttaa kansallista tulkintaa EU:lle ja että Ruotsi tai mikään muukaan maa ei ollut tehnyt omasta sotesaan notifikaatiota.

Vava I:n esityksen jälkeen tilanne oli muuttunut kuitenkin EU:ssa. Vava I -esityksessä viitatuista Dovera-tapauksesta (kts 7.3.1) oli saatu tällöin EU:n yleisen tuomioistuimen päätös, jossa se kumosi komission päätöksen katsoen toiminnan taloudelliseksi. Päätöksessä voiton tavoittelun mahdollisuus ja laatukilpailu olivat kriteereitä, joiden perusteella kyse oli taloudellisesta toiminnasta. Järjestelmän katsottiin sinänsä pohjautuvan vahvasti solidaarisuusperiaatteelle. Päätös merkitsi, että komission valtioneuvoston lähtökohtia ei enää hyväksytty ja komissiolla ei ollut enää pitävää tulkintalinjaa. Täten myöskään uudessa Vava II -esityksessä ei voitu varmuudella esittää, ettei kyseessä ollut taloudellinen toiminta. Kun komissio valitti päätöksestä unionin tuomioistuimeen, oikeustila oli epävarma eikä varmaa vastausta ollut edes komissiolla eikä sitä saataisi ainakaan nopeasti.

Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon jälkeen keskustelu järjestelmän EU-kilpailuoikeudellinen keskustelu voimistui. Useat EU-oikeuden asiantuntijat katsoivat, että asiasta olisi tehtävä SEUT 108 (3) artiklassa tarkoitettu notifikaatio. Osa perustuslakiasiantuntijoistakin katsoi, että ainoa tapa täyttää perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot, oli tehdä ilmoitus.

Perustuslakivaliokunnan toisessa lausunnossa viitattiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4(3) artiklan mukaiseen jäsenvaltion vilpittömän yhteistyön periaatteeseen ja velvollisuuteen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT 108 (3) notifioida, jos jäsenvaltio katsoo maksavansa valtiontukea tai sillä on vahvoja epäilyksiä tuen olevan valtiontukea. Valiokunta viittasi myös siihen, ettei valtioneuvoston sääntöjen perusteella valtio saa toteuttaa toimenpiteitä ennen kuin komissio on päättänyt notifikaatioasian. Valiokunta viittasi myös EU-kilpailuoikeuden ns. SGEI-sääntelymahdollisuuteen ratkaisuna konkurssisuojaan syntyvään valtioneuvoston ongelmaan ja piti valitettavana, ettei tätä kuvattu hallituksen esityksessä. Valiokunnan lausunnossa tuotiin esiin, että EU:n lisäksi valinnanvapausjärjestelmä voidaan saattaa kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Valiokunta edellytti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkkaan selvitettävä, edellyttääkö ehdotettu valinnanvapausjärjestelmä notifiointia. Sen pitäisi myös tarvittaessa muuttaa valinnanvapausjärjestelmää siten, ettei oikeudellista epävarmuutta jää. Esimerkkinä lausunnossa mainittiin terveyspalvelujen määrittely SGEI-palveluiksi ja muuttamalla sääntelyn sisältöä SGEI-palvelua koskevan sääntelyn mukaiseksi. Toisena vaihtoehtona valiokunta esitti, että lakiehdotuksen sääntelyä voimaantuloa olisi muutettava, jos oikeudellista varmuutta ei muutoin saada.

Perustuslakivaliokunnassa ministeriöt esittivät ensi tarkempia kuvauksia ei-taloudellisen toiminnan kriteereistä. Aivan viime metreillä ennen valiokunnan lausuntoa, valiokunnalle esitettiin kuitenkin laskelma konkurssisuojan sisältämästä mahdollisesta tuesta, jonka vaikutus oli vähäinen. Lausunnossa esitettiin myös, ettei konkurssisuoja täyttänyt kielletyn valtioneuvoston päätöksen mukaista valikoivuskriteeriä, koska tuottajat eivät samalla asemalla liikelaitoksen ollessa velvollinen pitämään riittävää omaa tuotantoa kaikissa tapauksissa eikä tätä velvollisuutta voitu turvata muutoin kuin konkurssisuojoilla.

Perustuslakivaliokunnan kolmannessa lausunnossa valiokunta esitti muuna kuin pontena, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunta ole varmistanut sitä, ettei valinnanvapausjärjestelmää tarvitse notifioida. Valiokunta edellytti, että mietintöä täydennetään olennaisesti perustelemalla ne syyt, joiden perusteella se katsoo ”oikeudellisen epävarmuuden asiassa menettäneen merkitystään”.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valiokunnan mietintöluonnoksessa oleva notifiointikysymystä koskeva puute oli korjattavissa ilman mietintöluonnoksen saattamista uudelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, jos oikeudellista epävarmuutta vähennetään ilmoittamalla komissiolle SEUT 108(3) artiklan mukaisessa menettelyssä. Vaihtoehtoisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta olisi muutettava esimerkiksi aiemmin esitetyllä tavalla siten, että valinnanvapauslakia ongelmallisilta osiltaan sovellettaisiin vasta komission hyväksytyä sille asianmukaisesti notifioidun sääntelyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti viimeisessä vastineessaan 27.2., että hallitus katsoo edelleen valinnanvapausjärjestelmän (suoran valinnan palvelujen) olevan EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettuja ei-taloudellisia tehtäviä. Ministeriö ilmoitti, että järjestelmän olennaiset osat ilmoitettaisiin komissiolle oikeusvarmuussyistä tehtävällä valtiotuki-ilmoituksella (oikeusvarmuussyistä tehtävä notifikaatio), koska asiassa haluttiin oikeudellinen varmuus.

Vastineessa selvitettiin oikeusvarmuusilmoituksen oikeudellista luonnetta ja vaikutuksia. Oikeusvarmuusilmoitus on luonteeltaan vastaava ilmoitus, kuin suunnitellusta valtioneuvoston tehtävä ilmoitus. Jäsenvaltiolla ei ole SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella ei ole kuitenkaan tätä ilmoitusta koskevaa ilmoitusvelvollisuutta. Säännöksessä ei mainita myöskään kyseistä ilmoitusta ja sen tekeminen on jäsenvaltion harkinnassa. Käytännössä komission valtioneuvoston päätöksessä oikeusvarmuusilmoitus on kuitenkin muotoutunut vakiintuneeksi käytännöksi. Tästä säädetään esimerkiksi valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanoasetusta (komission asetus 794/2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen 659/1999 täytäntöönpanosta) täydentävässä asetuksessa (komission asetus 2015/2282 asetuksen 794/2004 muuttamisesta valtioneuvoston ilmoituslomakkeiden ja tietolomakkeiden osalta).

Toisin kuin SEUT 108 (3) artiklan mukaisessa notifikaatiossa oikeusvarmuusilmoituksen perusteella ei seuraisi velvoitetta pidättäytyä toimenpiteiden täytäntöönpanosta (stand still -velvoite). Jos tämä olisi katsottu eduskuntakäsittelyssä riittäväksi

toimenpiteeksi, tämä olisi mahdollistanut uudistusta koskevan lainsäädännön hyväksymisen ja ilman voimaantumalon lykkäämistä.

Tältä osin vastineessa viitattiin myös työ- ja elinkeinoministeriön komissiolta saamaan vahvistukseen. Komission mukaan oikeusvarmuussyistä tehtävänvaltioneuvoston ilmoituksen perusteella jäsenvaltio voi niin halutessaan saattaa ilmoituksen alaan kuuluvat toimenpiteet voimaan jo ennen ilmoituksen käsittelyn loppuunsaattamista.

Julkisuudessa oikeusvarmuusilmoitusta nimettiin ”kevytnotifikaatioksi” ja sen oikeusperusta ja riittävyys asiassa olevan ongelman ratkaisuun kyseenalaistettiin voimakkaasti. Osittain kritiikki johtui siitä, että menettelyä ei tunnettu. Osittain se katsottiin perusteiltaan ongelmalliseksi, koska se löydettiin vasta uudistuksen viime metreillä. Ilmoitusta ei koskaan annettu hallituksen kaaduttua.

EU-notifikaatioasiassa hallitus piti koko ajan kiinni siitä, että kyseessä oli ei-taloudellinen toiminta. Kun täysi varmuus ei kuitenkaan ollut kansallisesti päätettävä asia, oli uudistuksen päällä koko ajan riski siitä, että EU tulkitsee asian toisin.

7.4 Asiakassuunnitelma

Asiakassuunnitelmaa koskevat ehdotukset liitettiin vasta Vava II -esitykseen. Asiakassuunnitelman oli tarkoitus olla kaikkien asiakkaan palveluiden ja eri eriytyislakien alaisten suunnitelmien yhteenveto. Vava II -esityksessä sen esitettiin sitovan ensin myös valinnanvapaustuottajia, mutta myöhemmin tästä jouduttiin luopumaan.

Asiakassuunnitelma katsottiin valmistelussa tarpeelliseksi, koska järjestelmätason ohjauksen lisäksi tarvittiin työkalu, jolla maakunta voisi puuttua myös yksittäisen asiakkaan valinnanvapausjärjestelmässä saamiin palveluun. Maakunnan järjestelmätason ohjaus olisi toteutunut valinnanvapausjärjestelmässä maakunnan hallintopäätöksellä, jossa maakunnalla olisi ollut mahdollista päättää järjestämistä vastaavien perusteella yksipuolisesta palvelujen ehdoista mm. laadusta ja määrästä. Nämä asiat eivät siten olisi olleet enää sopimuksenvaraisia vaan maakunnan yksipuolisesti määrittämiä. Sopimuksenvaraiseksi olisi jäänyt siten lähinnä teknisiä seikkoja maksuksesta.

Lausuntokierroksella asiakassuunnitelmaa kannatettiin ja katsottiin sen olevan hyvä integraatiota parantava väline. Valiokuntavaiheessa siitä tuli ehkä puhutuin sisältöasia.

Perustuslakivaliokunta otti siihen kantaa kahteen otteeseen. Perustuslakivaliokunnan toisessa lausunnossa valiokunta katsoi säätämistä koskevan kysymykseksi, että asiakassuunnitelmasäätelyä oli täsmennettävä, miltä osin se olisi tuottajia sitova ja asiakkaalle oikeuksia luova asiakirja. Valiokunta katsoi ongelmalliseksi, että asiakassuunnitelma satoi palvelutuottajia ja siten välillisesti määritteli myös asiakkaan oikeuksia ilman muutoksenhakuoikeutta. Lisäksi oli epäselvää, mikä oli suunnitelman suhde sosiaalihuollon varsinaisiin palvelupäätöksiin sekä miltä osin siitä oli oikeus hakea muutosta.

Valiokunnan ponnen vuoksi säännöstä muutettiin siten, ettei suunnitelma enää ollut palvelutuottajia sitova. Lisäksi toistettiin aiempi lähtökohta, ettei suunnitelma luonnut asiakkaalle oikeuksia. Asiakkaan oikeudet sosiaalihuollossa määräytyivät muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen perusteella. Valmistelussa katsottiin, ettei asiakassuunnitelmaa voitu tehdä muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi, koska terveydenhuollossa ei pääsääntöisesti tehdä päätöksiä. Sosiaalihuollossa ongelmana olisi ollut päällekkäinen muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakua ei voitu ulottaa terveydenhuoltoon, koska tuomioistuimissa ei voida ottaa kantaa ja ei ole asiantuntijuutta, millaista hoitoa henkilö tarvitsee. Muutoksenhakuoikeus kuitenkin ulotettiin valiokunnan ponnen perusteella asiakassetelin arvoon.

Perustuslakivaliokunnan viimeisessäkin lausunnossa asiakassuunnitelma nousi sääntämisympäristöksi. Edelleen asiakassuunnitelman luonne katsottiin oikeudelliselta luonteeltaan ja sisällöltään epäselväksi. Sääntelyä edellytettiin tarkennettavaksi olennaisesti. Asetelma tuntui siltä, että ensin arvosteltiin asiakassuunnitelman sitovuutta mutta sitten kaivattiin, että siitä olisi pitänyt tehdä sitova. Yllä mainituilla perusteilla se oli mahdotonta.

Oikeudellisen luonteen lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että asiakassuunnitelman muuttamisesta tulee säätää ehdotettua tarkemmin. Lisäksi merkittävät ja palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan olisi tehtävä viime kädessä vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ei lisäksi oltu esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti viimeisessä vastineessaan 27.2., että asiakassuunnitelma on maakunnan eri toimijoiden välinen informaatio-ohjauksen väline. Edelleen esitettiin, että asiakassuunnitelma on asiakirja, joka sisältää yhteenvedon asiakkaan palveluista ja asiakkaalle erikseen eri lakien perusteella tehdyistä sote-suunnitelmista. Asiakassuunnitelma antaisi kokonaiskuvan asiakkaan palveluista ja se edistäisi palvelujen koordinoitua. Lisäksi ministeriö esitti tarkennettavaksi suunnitelman sisältöä, muutettavaksi maakunnan oikeutta tehdä suunnitelmaan muutoksia sekä esitettiin perustelut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyysarvioinnin kannalta.

7.5 Kuntien sote-tuotanto-oikeus

Maku I -esityksessä ehdotettiin, että kunnilla, kuntayhtymillä sekä niiden tytäryhteisöillä ja määräysvallassa olevilla säätioilla ei olisi mahdollisuutta tuottaa sote-palveluja.

Kuntien sote-tuotanto-oikeudesta muodostui yksi uudistuksen kiistakapulista. Suomen Kuntaliitto ja kuusi suurinta kaupunkia esittivät, että kunnille tulisi vähintään antaa tuottamisoikeus ja osa esitti järjestämisvastuunkin antamista isoimmille kunnille.

Tuottamisrajausta koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena oli selkeyttää erityisesti tehtävänjakoa maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden kesken epätarkoituksenmukainen kilpailu palvelujen tuotannossa. Kun valinnanvapauslakiehdotuksia ei oltu tässä vaiheessa annettu, ei rajoitusta perusteltu vielä tässä vaiheessa kilpailuoikeudellisilla syillä.

Vastinemenettelyssä ministeriöt toivat esiin myös muita syitä. Vastineissa esitettiin, että varsinkin isojen kaupunkien resurssien ja osaamisen jääminen kuntiin vaarantaisi usealla alueella maakunnan mahdollisuudet turvata riittävä oma tuotanto. Lisäksi vedottiin yleisen toimialan rajoitusperiaatteisiin, jonka mukaan kunnalle ei kuuluisi puhtaasti kaupallisen toiminnan harjoittaminen eikä hallinnon toissijaisuusperiaatteenkaan kannalta oikeus olisi perusteltu. Kyse olisi ollut kaupallisesta toiminnasta vähintään valinnanvapausjärjestelmässä. Toiminta olisi voinut tapahtua ilmeisesti vain yhtiömuodossa, jollaiseen toimintaan perustuslakivaliokunta katsoi maakunnan osalta sisältyvän järjestelmäriskin. Kuntien omistama yhtiömuotoinen toiminta katsottiin siten maakunnan ja sen toimintavarmuuden näkökulmasta erilaiseen asemaan kuin yksityisten toiminnan lisääntyminen muutoin.

Henkilöstön ja irtaimen omaisuuden siirtoa koskevien säännöksiä osalta esitettiin, että kunnan halutessa tuottaa palveluja, sen pitäisi investoida uudestaan palvelutuotannon edellyttämään infraan. Se kilpailisi myös osaavasta työvoimasta maakunnan ja valinnanvapautuottajien kanssa. Kuntatalouden näkökulmasta mittavaan tuotantoon liittyisi myös kunnalle riskejä. Tämän perusteella kunnan tuottaja-aseman avaaminen ei siis nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi ensimmäisessä lausunnossaan, että tuottajarajausta on kunnallista itsehallintoa rajoittavana sääntelynä arvioitava uudelleen. Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisessä lausunnossa (PeVL 65/2018) katsottiin, ettei sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein.

Ministeriöiden viimeisessä vastineessa toistettiin kunnan tuottajarooliin liittyvät riskit eikä esitetty muutoksia sääntelyyn.

7.6 Omaisuuden kompensatiosääntely

Maku I -esityksessä ehdotettiin, että lakisääteisten kuntayhtymien eli erikoissairaanhoidon, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen käytössä olevat toimitilat ja irtain omaisuus siirtyisivät maakunnalle korvauksetta, jos maakunta ja kunta eivät toisin sovi. Kuntien toimitilat maakuntahallinto vuokraisi 3+1 (optiovuosi) vuoden ajan. Vaikutusarvioinnin mukaan omaisuusjärjestelyihin liittyisi riski erityisesti kuntien käyttämättä jääviin toimitiloihin.

Maku I -esitykseen ei liittynyt erillistä kompensatiosääntelyä siltä varalta, että omaisuusjärjestelyistä aiheutuisi kunnille taloudellisia menetyksiä.

Perustuslakivaliokunta edellytti ensimmäisessä lausunnossaan, että voimaantulaisissa tulee säädösperusteisesti varmistaa uudistuksen omaisuusjärjestelyihin liittyvä kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosäntely. Esimerkkinä lausunnossa viitattiin kunnille jääviin tyhjiin tiloihin liittyviin taloudellisiin riskeihin, jotka vaarantaisivat yksittäisen kunnan mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensaatiomallina valiokunta viittasi kunnan valtiosuuslain mukaiseen harkinnanvaraiseen korotukseen. Kompensatiosäntely oli säätämisyjärjestyskysymys.

Valmistelussa katsottiin, että perustuslakivaliokunta oli sinänsä hyväksynyt uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskevat lähtökohdat korvauksettomasta luovutuksesta ja vuokrausmallista. Lisäksi tulkittiin, että valiokunta oli sinänsä hyväksynyt, että korvaussäännös koskisi yksittäistä kuntaa, jonka taloudellinen itsenäisyys kaventuu. Tavoitteena ei siten ollut luoda kaikille kunnille oikeutta saada korvausta mistä tahansa omaisuusjärjestelystä aiheutuneesta menetyksestä vaan tulla vastaan sellaisia kuntia, joiden taloudellinen liikkumavara kaventuu itsehallintoa vaarantavalla tavalla. Muussa tapauksessa perustuslakivaliokunta olisi vesittänyt lähtökohdansa, että omaisuudesta ei lähtökohtaisesti maksettu korvausta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella hallintovaliokunnalle annettussa vastineessa ehdotettiin voimaantulolakehdotukseen lisättäväksi omaisuusjärjestelyjä koskeva kompensatiosäntely. Utta ehdotusta muokatessa otettiin huomioon professori Kaarlo Tuorin selvitys korvaussäntelyn reunaehdoista, jonka Tuori oli laatinut Kuntien takauskeskukselle syksyllä 2017 eli perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon jälkeen. Selvitys vaikutti olennaisesti varsinkin perustuslakivaliokunnan viimeiseen lausuntoon. Näitä olivat

- korvauksesta on säädettävä lailla,
- korvausjärjestelmä on oltava muista järjestelmistä erillinen (erillisyystvaatus)
- kompensatiojärjestelmän on katettava kaikki omaisuusjärjestelyt (yleisyysvaatus)
- kunnilla, joiden taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Valiokunta hyväksyi vastineessa esitetyn mallin lausuntoonsa.

Ennen perustuslakivaliokunnan kolmatta käsittelyä valtiovarainministeriö esitti kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle säännöksen tarkentamista, vaikka hallintovaliokunta oli esittänyt ministeriön esittämää korvausmallia. Suomen Kuntaliitto oli jo hallintovaliokunnan kuulemisessa esittänyt oman kompensatiosäntelynsä, joka olisi tarkoittanut, että pienemmätkin vaikutukset olisi korvattu kunnille. Lisäksi kompensatiota olisi pitänyt maksaa sellaisestakin menetyksestä (kuntayhtymien jäsenkuntaosuudet), jolla tosiasiallisesti ei olisi kavennettu kunnan taloudellista liikkumavaraa. Kun ehdotus oli kuitenkin tarkkarajaisempi, valtiovarainministeriökin esitti tiukan sisäisen väännön jälkeen säännökseen tarkempia rajoja.

Ministeriön esittämän omaisuuden kompensatiosäntöksen mukaan

- kunnalla olisi oikeus korvauksen eikä se olisi harkinnanvarainen,
- myöntämistä arvioitaisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella,

- laskennan lähtökohtana olisivat omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat välittömät kustannukset, joita määriteltiin jo osaksi säännöksessä,
- kunnalle korvattaisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittäisi 1,0 prosenttiyksikköä eli korvausrajan.
- Korvauksen perusteella kunnat asetettiin kahteen eri kategoriaan:
 - o kaikille kunnille maksettaisiin sellaiset kustannukset, jotka ylittäisivät korvausrajan
 - o sellaisille kunnille, joiden tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, korvattaisiin lisäksi $\frac{3}{4}$ osaa korvausrajan alittavalta osalta.
- laskennan perusteena olisivat viimeisimmät valmistuneet verotus- ja tilinpäätöstiedot.
- korvausta olisi haettava viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä (2027 optiovuositilanteissa)

Perustuslakivaliokunta katsoi viimeisessä lausunnossaan, että korvausmenettelyn tulee kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt eikä sen tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, jotka voivat vaarantaa itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena myös tapaa, jolla oikeus korvaukseen on sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääsääntönä oleva yhden prosenttiyksikön korotustarve nostaa kynnyksen korvauksen saamiselle niin korkealle, että kompensatiomenettely voi valiokunnan käsityksen mukaan jäädä merkityksettömäksi. Se katsoi kunnallisveroprosentin korotustarpeen kuvaavan sinänsä itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta tämä päätösvalta voi kaventua itsehallintoa vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarve ei ole niin suuri. Lausunnossa katsottiin, että korotustarvearviointi voi olla yksi indikaattori mutta se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri.

Valtiovarainministeriön vastineessa esitettiin, että kompensatiosääntelyn soveltamisalaa tarkennettaisiin ja korvauksen myöntämisrajaa laskettaisiin. Kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen liittyvää kynnystä alennettaisiin yhdestä prosenttiyksiköstä 0,7 prosenttiyksikköön. Lisäksi säännökseen lisättäisiin yleislauseke, jonka perusteella otettaisiin huomioon myös muut laskentatavat, joiden perusteella kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan katsottaisiin vaarantuvan. Korvauksen laskennassa otettaisiin huomioon kaikki omaisuuserät, joiden osalta vaikutus olisi osoitettavissa kirjanpidon tai muiden selvitysten perusteella.

Vastineessa käytiin läpi kirjanpitosäännöksiä ja pyrittiin kuvaamaan sitä, ettei kuntayhtymän jäsenkuntaosuuksien osalta syntyisi lähtökohtaisesti tilannetta, jossa maakunnan itsenäinen päätösvalta vaarantuisi. Lisäksi oioittiin virheellinen käsitys, että kuntayhtymien alijäämien kattaminen johtuisi uudistuksesta, sekä kuvattiin sitä riskiä, minkä valmistelussa oli arvioitu liittyvän omaisuusjärjestelyihin NHG:n tutkimukseen nojautuen.

Ministeriöllä oli koko prosessin aikana vaikea saada kuvatuksi, miten eri omaisuuserien kirjanpidollinen käsittely tosiasiallisesti vaikutti kunnan taloudelliseen

liikkumavaraan. Valmistelussa oli myös vaikea ymmärtää, miten useissa valtionosuusuudistuksissa käytettyä veronkorotuspaineen laskentatapaa ei pidetty luotettavana tapana osoittaa kuntatalouden vaikeuksia. Muuta vertailukelpoista laskentatapaa, joka osoittaisi kunnan liikkumavaran, oli vaikea nähdä. Malli mahdollisesti vertailtavuuden ja tulevaisuudessa on mielenkiintoista nähdä, miten laskentatapaan suhtaudutaan tulevaisuudessa valtionosuusuudistuksissa.

7.7 Vaalien toimittaminen ja uudistuksen aikataulumuutokset

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttamisaikataulu muuttui useaan eri otteeseen. Uudistuksen aikataulun lykkääntyminen vaikutti niin vaaliaikatauluun kuin valinnanvapausjärjestelmän eri osien aikatauluun. Uudistuksen aikataulu- ja vaaliajankohtaa koskevat muutokset esitettiin lähinnä vastineissa.

	HAO	HE 15/2017	Vastine elokuu 2018	Vastine 25.2.2019
Uudistuksen aikataulu	2019	2019	2021	2021
Vaalit		01/2018 presidenttivaalit	05/2019	10/2019

Valinnanvapauden aikataulua ja vaiheistusta muutettiin seuraavasti:

	HE 47/2017	lausuntoluonnos	HE 16/2018	Mietintöluonnos
Sote-keskus	7/2019 (osittain 1/2022)	1/2021 (erikoisalat 1/2022)	1/2021(erikoisalat 1/2022)	1/2023*
Suunhoidon yksikkö	1/2019	1/2021 (erikoisalat 1/2022)	1/2022 (erikoisalat 1/2023)	1/2023 (erikoisalat 1/2024)
Asiakasseteli	1/2019	7/2020 (leikkaustointi, asiakas- suunnitelman vastaanotot 1/2022)	7/2020	1/2022
Henkilökohtainen budjetti	1/2019	1/2020	7/2020	1/2022

*lupamenettely varhentamiseen sekä myöhentämiseen

Perustuslakivaliokunta otti kolmannessa lausunnossaan kantaa vaaliaikatauluun katsoen, että ensimmäiset maakuntavaalit voidaan toimittaa aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua lainsäädännön vahvistamisesta. Lisäksi valiokunta katsoi, että ensimmäistä vaalikautta tuli pidentää poikkeuksellisesti toukokuun 2025 loppuun.

Ensimmäinen vaalikausi olisi muutoin jäänyt varsin lyhyeksi, koska seuraavat maakunta- ja kuntavaalit olisi pidetty muutoin huhtikuussa 2021.

7.8 Toimeenpanoon ryhtyminen ennen lakien vahvistamista

Koko uudistuksen ajan ministeriöitä arvosteltiin siitä, että toimeenpanoon oli ryhdytty ennen lakien voimaantuloa ja viitattu siihen, ettei menettely täytä hyvää lainsäädäntötapaa. Perustuslakivaliokunta moitti jo ensimmäisessä lausunnossaan, että maakuntien perustamisen valmistelussa on edetty jo hyvin pitkälle.” Valiokunta piti valtiollisten tehtävien työnjaon kannalta ongelmallisena, että uudistuksessa on edetty näin pitkälle yksinomaan hallituksen yleistoimivaltaan turvautuen ennen kuin maakuntauudistusta on hyväksytty eduskunnassa ja ennen kuin perustuslakivaliokunta on lausunut lopullisen käsityksensä uuden hallintomallin perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta painotti, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.”

Perustuslakivaliokunta piti kolmannessa lausunnossaan ongelmallisena myös pilottien käynnistämistä ennen lainsäädännön vahvistamista. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valinnanvapauspilottien toteuttamiseen oli talousarviossa varattu varsin runsas määräraha ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö oli tehnyt jo päätöksiä valinnanvapauden pilottialueista. Valiokunta kyseenalaisti, millä perusteella päätökset oli tehty. Ministeriö oli tehnyt päätökset kuitenkin ehdollisena.

Uudistuksen toimeenpanoon ryhdyttiin jälkeen päin arvioiden aika aikaisin, mutta siihen vaikutti olennaisesti uudistuksen aikataulun myöhentäminen. Jos uudistus olisi tullut voimaan alkuperäisen aikataulun mukaan, toimeenpanoa ei olisi aloitettu liian aikaisin. Laaja-alaisilla pilotoinneilla olisi voitu luoda tilanne, jossa seuraavan hallituksen olisi ollut vaikea peruuttaa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa.

Kritiikki oli kuitenkin osittain ristiriitaista. Useissa asiantuntijalausunnoissa maallattiin toimeenpanoon liittyviä riskejä ja vaadittiin, että pitää pystyä todistamaan, että siirto on hallittu ja mm. tietojärjestelmät toimivat. Lisäksi toivottiin kokemuksia järjestelmän toimivuudesta. Ilman riittävää toimeenpanoa ennen lakien voimaantuloa ja valmistelun etenemistä tätä ei voida vakuuttaa. Kritiikin perusteella on kuitenkin seuraavassakin uudistuksessa perusteltava, mikä on välttämätöntä ja suunnitella järjestelmän voimaantulo siten, että lain vahvistamisen ja järjestelmän väliin jää riittävä toimeenpanoaika.

8 Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan ja valiokuntaneuvoksen taustamuistio

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Annika Lapintie ja valiokuntaneuvos Matti Marttunen laativat ministeriöiden antamien vastineiden perusteella taustamuistion, jonka he esittelivät mietintövaliokunnalle 4.3. Taustamuistiossa tuotiin vahvasti esiin se, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi kuulla vastineen perusteella sekä perustuslaki- että EU-asiantuntijoita. Lisäksi muistiossa painotettiin mietintövaliokunnan velvollisuutta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon ponsiosassa esittämät muutostarpeet sekä painotettiin asiantuntijakuulemisten välttämättömyyttä.

Taustamuistio tarkoitti sitä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnalle syntyi paine jatkaa asiantuntijakuulemisia. Kuulemiset oli päätetty julkisuudessakin kerrotulla tavalla puheenjohtajan poissaolon aikana. Muistiossa esitetyt huomiot vastineesta ja menettelysäännöksiä noudattamisesta tarkoittivat, että oli vaikea nähdä, ettei olisi syntynyt tarvetta pyytää perustuslakivaliokunnalta vielä uutta lausuntoa. Muistiossa viitattiin myös eduskunnan puhemiehen velvollisuuteen kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn, jos mietinnön perustuslainmukaisuudesta ei oltu vakuuttuneita. Käytännössä luotiin tilanne, jossa uudistuksen läpimenoedellytyksiä ei enää ollut. Kun vielä muistiossa viitattiin puhemiehen velvollisuuteen tilanteessa, jossa puhemies oli juuri ottanut kantaa tiedustelulain käsittelyyn, kaatuminen oli selviö.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta jatkoi kuulemisia kuitenkin vielä kaksi päivää taustamuistion jälkeen. Käsittely päättyi 8.3., kun pääministeri Juha Sipilä ilmoitti hallituksen erosta.

9 Eduskuntakäsittely muissa valiokunnissa

Maku I ja Vava I ja II jaettiin kahdeksalle valiokunnalle sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimiessa mietintövaliokuntana. Mietintövaliokunnan valinnassa käytiin kova kisa puhemiesneuvostossa, jossa hallintovaliokunta hävisi yhden äänen enemmistöllä. Maku I -esityksessä vain pari lakiehdotusta koski soten järjestämistä, muut koskivat valtiovarainministeriön tai oikeusministeriön hallinnonaloja. Rakenteet ja hallinnon ja taloudenhoitoa koskevat kysymykset jäivät kuitenkin soten ja varsinkin silloin vielä tulevan valinnanvapausesityksen varjoon. Hallintovaliokunnan lausunto oli kuitenkin keskeinen pohja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokselle.

Maakunta- ja sote-uudistuksen käsittely oli eduskunnassa valtaisa hanke. Eduskunnan Internet-sivuilla siihen on liitetty 1 498 eri lausuntoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan työpaine oli siten pelkästään maakunta- ja sote-uudistuksen vuoksi valtaisa ja valiokunnalla oli sen lisäksi runsaasti muita tärkeitä mietintö- ja lausuntoasioita. Jotta tulevaisuudessa turvattaisiin isoille uudistuksille riittävät resurssit, tulisi harmita tällaisten uudistuksien käsittelyn antamista eduskunnassa tilapäiselle valiokunnalle.

Koska keskeiset valiokunnat perustuslakivaliokunnan lisäksi olivat sosiaali- ja terveysvaliokunta ja hallintovaliokunta, olen jäljempänä käsitellyt vain näitä valiokuntia.

9.1 Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta antoi Maku I -esitystä koskevan lausunnon (HaVL 3/2018, s 178 sivua) alkuvuodesta 2018 ennen perustuslakivaliokunnan toista lausuntoa. Valiokunnan esittämät keskeiset muutokset koskivat

- omaisuuden kompensaatiosääntelyä ja käsittelyä kunnan kirjanpidossa,
- sote- tai muita siirtyviä palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden hallituksen jäsenten vaalikelpoisuutta valtuustoon ja siihen liittyvää valtuutetun esteellisyysäännöksen täydentämistä,
- otto-oikeutta,
- tilintarkastajan tehtäviä,
- Hetli Oy:tä (talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus) koskevan sääntelyn poistamista ministeriöiden esityksen mukaisesti,
- kunnan vastuuta sopimistaan sopimuksista,
- yhteistyöalueiden muodostumisen kriteereitä,
- perustuslakivaliokunnan esittämiä asetusantovaltuuksien tarkentamista ja
- lomituspalvelutehtävien poistamista maakunnan tehtäväaloista

Kaikki viisi oppositiopuoluetta jättivät eriävän mielipiteen. Eriävät mielipiteet koskivat

- maakuntien monitoimialaisuutta (SDP)

- itsehallinnon ohuutta rahoituksen jäädessä valtiolle ja valtion investointeja koskevan ohjausvallan vuoksi sekä lailla säädettyä hallinnon (tilaaja-tuotajamalli) vuoksi (SDP, PS, Vihreät, RKP)
- valtuutettujen vaalikelpoisuussäätelyyn tehtyjä rajoituksia (SDP)
- asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia erityisesti Uudellamaalla (RKP)
- tukipalvelujen (palvelukeskuksien) käyttövelvoitetta (SDP)
- toiminnallisten tukipalvelujen (mm. pesula, ruokahuolto) järjestämismahdollisuutta (VAS)
- maakuntien rahoituskehityksen tiukkuutta ja rahoituksen tasoon liittyvää riskiä (SDP, VAS, RKP)
- omaisuusjärjestelyjen kompensatiota koskevaa säätelyä (SDP, VAS, RKP)
- omaisuusjärjestelyihin liittyvän vuokratvelvoitteen kestoa (PS)
- vaaliaikataulua ja uudistuksen voimaantulon tiukkuutta (SDP, PS, Vihr, RKP)
- mahdollisuutta siirtää tehtäviä kunnilta maakunnille (PS)
- kielellisiä oikeuksia (RKP)

SDP:n edustajat katsoivat, että olisi tullut edetä kuntalain mahdollistamien mallien perusteella mutta ylimmän toimielimen valinta olisi tapahtunut kuitenkin vaaleilla. Valmistelu olisi pitänyt tehdä parlamentaarisesti. RKP:n edustaja esitti, ettei tulisi luoda uutta hallintotasoa, vaan siirtää perusterveydenhuolto sairaanhoitopiireille, lisätä lääkäreitä ja jättää esimerkiksi sosiaalihuollon palvelut kunnille.

9.2 Sosiaali- ja terveystoimiala

Sosiaali- ja terveystoimiala laati kaksi mietintöluonnosta. Toisen Maku I -esityskokonaisuudesta ja toisen VAVA II -esityksestä.

Sosiaali- ja terveystoimialan Maku I:tä koskeva mietintöluonnos perustui pitkälti hallintovaliokunnan lausuntoon ja ministeriöiden vastineissa esittämiin muutoksiin. Vava I -esityksen osalta valiokunta teki paljon muutoksia mietintöluonnokseen. Ne perustuivat kuitenkin suurelta osin ministeriöiden esittämiin muutoksiin.

Käsittelyilmapiiri valiokunnassa oli todella poikkeuksellinen. Tulehtunut ilmapiiri vaikutti myös asiantuntijakuulemisiin, jossa palattiin samoihin asiakysymyksiin yhä uudestaan. Käsittely eteni kysymysten perusteella erittäin hitaasti. Käsittelyn keston perusteella valmistelussa ehdittiin jo luulla, että muutoksia tulee runsaasti. Mietintöluonnoksissa ei kuitenkaan ollut juurikaan sellaisia muutoksia, joita ei olisi odotettu tai esitetty.

Sosiaali- ja terveystoimialan käsittely jäi mietintöluonnosasteelle. Siten luonnokseen ei voitu jättää eriäviä mielipiteitä. Täten käsittelystä on vaikea saada kuvaa. Pelkkien asiantuntijakuulemisissa kuultujen kysymysten perusteella vaikea arvioida, mistä kaikista aihealueista eriäviä mielipiteitä olisi tullut. Ilmeisesti eriävät mielipiteet olisivat koskeneet lähinnä valinnanvapausjärjestelmää ja maakuntien rahoitusta.

10 Ahvenanmaa-kysymys

Maakunta- ja sote-uudistus ei koskenut suoraan Ahvenmaata, koska sote-tehtävät ja kunta-asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin. Ahvenanmaanmaalla terveydenhuollon järjestäminen on eräin poikkeuksin Ahvenanmaan maakuntahallinnolla, sosiaalihuollon palvelut ovat kunnilla.

Koska uudistuksen rahoitusvastuun siirtyminen valtiolle olisi tarkoittanut, että valtion verotulot olisivat kasvaneet ja tämä olisi kasvattanut Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista tasoitusmäärää. Lisäksi Ahvenanmaanmaalla asuvien verotaakka olisi kasvanut valtionverotuksen kasvun vuoksi.

Maku I-esityksessä esitettiin verovaikutusten perusteella asiaa koskevia muutoksia. Keväällä 2018 asiaa koskeva verotusmuutos kuitenkin peruutettiin. Tarkoitus oli antaa tasausjärjestelmää koskeva uusi esitys syksyllä 2018. Hallitus ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen esityksestä eikä sitä siten annettu. Ongelmana oli, että Ahvenanmaan maakuntaa olisi hyvitetty enemmän kuin, mitä uudistus aiheutti. Aivan perustuslakivaliokunnan käsittelyn loppusuoralla Ahvenanmaan taloudellinen kompensatiokysymys nousi perustuslakikysymykseksi ja hallitus antoi asiaa koskevan hallituksen esityksen 12.2.2019 (HE 320/2018 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että Ahvenanmaan maakunnalle siirrettäisiin varoja itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamiseksi nykyistä järjestelmää muistuttavalla mutta joustavammin muutettavalla tasoitusjärjestelmällä. Ehdotus perustui Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun ja sille saatiin Ahvenanmaan maakuntahallituksen suostumus. Uudistuksella lisättiin maakuntahallinnon perusrahoitusta, jonka vuoksi asiasta syntyi poliittinen kiista hallituksessa.

Lakiesitys hyväksyttiin pikavauhtia ja mutta se on käsiteltävä uudestaan tällä vaalikaudella. Koska kompensatiokysymys oli linkitetty maakuntauudistukseen, sen hyväksyminen eduskunnassa riippune sote-ratkaisusta.

11 Liian suuri uudistuskokonaisuus mutta onnistuuko vaiheistuskaan?

11.1 Eri esityksien kytköksen perusteet

Maakunta- ja sote-uudistusta on arvosteltu julkisuudessa siitä, että siitä muodostui liian suuri. Osaksi siitä muodostui suuri kokonaisuus poliittisten päätösten vuoksi. Hallitus kytki 7.11.2015 valinnanvapausjärjestelmän ja maakunnan monitoimialaisuuden kokonaispaketiksi.

Uudistus ei kuitenkaan muodostunut suureksi pelkästään poliittisten päätösten johdosta, vaan saman kytkennän tekijät myös perustuslakivaliokunta asiantuntijalausuntojen perusteella. Perustuslakivaliokunta kytki kolmen hallituksen esityskokonaisuuden käsittelyn välttämättä yhteen eli Maku I, Vava I ja II sekä tuottajalakiesityksen käsittelyyn.

Maku I -esitys laadittiin omaksi kokonaisuudekseen eivätkä sen säännökset säännelleet valinnanvapausjärjestelmää. Esitystä annettaessa valinnanvapauslakiesitystä ei vielä ollut, joten kytkyä ei voitu tehdä.

Perustuslakivaliokunnan kuulemisissa asiantuntijat kytkivät esitykset eri perusteiden yhteen. Valinnanvapautta koskevat esitykset merkitsivät isoa muutosta julkisen tuottajan rooliin palveluiden turvaajana mutta se vaikutti myös olennaisesti rahoitukseen. Sen perusteella kytkös oli perusteltu.

Osa perustuslakiasiantuntijoista esitti, että valinnanvapausjärjestelmällä oli olennainen yhteys uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Osa kytki valinnanvapausjärjestelmän maakuntalakiehdotuksen 15 luvun yhtiöittämisvelvollisuuden ja voimaantulakiehdotuksen sitä koskevan siirtymäsäännöksen. Näillä säännöksillä ei ollut kuitenkaan mitään yhteyttä ensimmäiseen valinnanvapauslakiehdotukseen liittyvään julkisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Sen vuoksi asiasta oli erillissäännös valinnanvapauslakiehdotuksessa. Maakuntalakiehdotuksen yhtiöittämissäännöksessä velvollisuus oli kytketty ”kilpailutilanteessa markkinoilla” harjoitettuun toimintaan, joka ei määritelmänä ole kytketty suoraan EU-kilpailuoikeuden taloudellisen toiminnan käsitteeseen. Maakuntalakiehdotuksen määritelmän mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla ei harjoiteta silloin, kun kyse on maakunnan lakisääteisestä tehtävästä.

Jos valinnanvapausjärjestelmästä oltaisiin luovuttu, ei Maku I -esitystä olisi tarvinnut sen vuoksi muuttaa.

Maku II ja kasvupalvelujen liitos Maku I liittyi maakuntien rahoituslakiin. Perustuslakivaliokunta kytki viimeisessä lausunnossaan uudistukseen myös Maku II kokonaisuuden sekä kasvupalvelut maakuntien rahoituslakiehdotuskytkentöjen perusteella. Uudistuksien kytkennät tarkoittivat mm, että Maku II -esityksen käsittely käytännössä keskeytettiin valinnanvapausesityksen perustuslakiongelmien vuoksi.

Sen vuoksi vaalikauden loppuvaiheessa esityksen käsittely ei ollut enää edellytyksiä.

11.2 Kokonaisuus ja uudistuksen käsittelyjärjestys

Perustuslakivaliokunta linjasi kolmannessa lausunnossaan uudistuksen eri lakipakettien käsittelyjärjestyksen sekä asetti edellytykset, mitkä eri esityksien kytkennät piti ottaa huomioon, jotta koko uudistus voitaisiin hyväksyä. Perustuslakivaliokunnan kannat lainvalmistelukokonaisuuksilta asettavat uudetkin uudistuksen aikamoisen aikatauluhaasteen eteen.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnat tulee esitysten riippuvuussuhteiden vuoksi ensin oikeudellisesti perustaa sitä koskevalla hallituksen esityksellä ennen kuin eduskunnan täysistunto voi alkaa käsitellä maakuntien tehtäväsääntelyä koskevia muita esityksiä. Tästä seurasi valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti kytkentä maakuntien perustamista koskevan esityksen ja maakuntien tehtäviä koskevan pääasiallisen esityksen välille.

Toiseksi se viittasi aluehallintouudistusta koskevaan lausuntoonsa (PeVL 33/2018 vp) katsoen, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta on oltava voimassa olevat asianmukaiset säännökset. Tämän perusteella toimivaltaista viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja ei voida perustuslaista johtuvista syistä kumota, jollei samalla niiden sijaan säädettä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat valvontaa koskevat perussäännökset. Tätä ei voitu jättää tulevan sääntelyn varaan. Sama koski viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että rahoitusperiaatteen vuoksi maakuntien rahoituslailla on rakenteellinen kytkentä maakuntien tehtäviä koskeviin lakiesityksiin. Jos maakuntien tehtäväsääntelyä koskevaa pääasiallista esitystä ei käsitellä saman vaalikauden aikana, sääntelykokonaisuus muodosti ongelman. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto ja sen osana rahoitusperiaate saa vaarantua missään vaiheessa maakuntauudistuksen toimeenpanoa. Siirrettäessä tehtäviä ja tehtävien rahoitusta, rahoitusperiaate ei saa vaarantua.

Perustuslakivaliokunnat linjaukset nostavat seuraavan uudistuksen käsittelylle korkean riman. Laajan uudistuksen toteuttaminen yhtenä vaalikautena on vaikeaa tai ainakin edellyttää koko ajan sen arvioimista, millaisen kokonaisuuden eduskunta ehtii käsitellä yhtenä vaalikautena.

12 Muut kuntamallit

Maakunta- ja sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettiin julkisuudessa useita vaihtoehtoisia sote-malleja ja myös kunnat ryhtyivät uudistuksen kaaduttua kehittämään omia mallejaan. Eduskuntavaalitaistossa kukin puolue myös esitti oman mallinsa, joten jonkinlainen läpikäynti valmistelussakin pohdituista malleista lienee paikallaan myös tässä julkaisussa.

12.1 Kuntayhtymämalli

Kuntayhtymämalleina on julkisuudessa esitetty lähinnä kahta mallia eli vapaaehtoisuuteen perustuvaa ns. evoluutiomallia ja mallia, joka perustuisi laissa olevaan ns. perälautaan eli pakeroon.

Kuntayhtymämallin osalta moni peilaa malliansa olemassa olevien Eksoten, Siun Soiten, Soiten ja Kainuun kuntayhtymämallin perusteella perkaamatta kuitenkaan sitä, mitkä ovat kuntayhtymäsääntelyn keskeiset lähtökohdat. Täten keskeisten säännöksiä ja lähtökohtien kertaaminen lienee paikallaan ja tällä voi hyvin paikantaa myös mallin toiminnallisesti ja juridisesti heikot kohdat.

12.2 Kuntalain kuntayhtymäsäännökset

Kuntayhtymien perussäännöksistä säädetään kuntalaissa. Kuntalain mukaan kuntayhtymän keskeisiä ominaispiirteitä ovat seuraavat:

- kuntayhtymä perustetaan kuntien hyväksymällä perussopimuksella, jolla järjestetään myös sen hallinnon, toiminnan ja talouden kannalta keskeiset rakenteet
- kunta valitsee edustajansa kuntayhtymän ylimpään toimielimeen,
- kunnalla on mahdollisuus antaa edustajalleen lähtökohtaisesti sitovia ohjeita
- kuntayhtymän muun kuin ylimmän toimielimen kokoonpano on sovitettava yhteen alueen eri ryhmien kuntavaaleissa saaman ääniosuuden mukaiseksi suhteellisuusperiaatteen perusteella
- kuntayhtymän ylin toimielin päättää kuntayhtymän talousarviosta
- kunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ja viimekädessä perussopimuksen mukaisesti sellaisista kuntayhtymän menoista, joita ei saada katetua muutoin.

Perustuslakivaliokunnan on vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan katsonut mahdolliseksi kunnan velvoittamisen liittymään kuntayhtymään, jos

- tehtävä on ollut luonteeltaan ylikunnallinen
- velvoittaminen on ollut tarkoituksenmukaista hallinnon järjestämisen kannalta ja
- päätöksentekojärjestelmä ei anna yhdelle kunnalle enemmistöä kuntayhtymän päätöksenteossa.

Kuntayhtymämallia koskevassa esityksessä (PeVL 67/2014 vp) esitettiin, että mediaanina 40 prosenttia kunnan käyttömenoista olisi siirtynyt kuntayhtymälle. Maakuntauudistuksessa esitetty laajaan integraatioon pohjautuva malli olisi tarkoittanut, että keskimäärin 57 prosenttia kunnan budjetista olisi siirtynyt maakuntien vastattavaksi mutta kunnittain vaihteluväli on 43–71 prosenttia kunnan käyttömenoista.

Ehdotetuissa 18 maakunnassa viiden maakunnan keskuskaupungin väestöpohja oli yli puolet koko maakunnan väestöpohjasta. Lähes puolet se oli lisäksi viidessä maakunnassa (Oulu 49 %, Kuopio 48 %, Kouvola 49 %, Joensuu 46,7 %, Tampere 45,3 %). Lähes vastaavat prosenttimäärät olisivat toteutuneet myös kuntayhtymämallissa. Tulevan väestökehitysennusteen perusteella keskuskaupunkien väestöpaino ja rooli ovat kasvamassa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 67/2014 vp), että ehdotettu kaksitasoinen, viiden kuntayhtymän malli, jossa pienten kuntien (180) ääniosuus jäisi jopa alle prosentin olisi ongelmallinen kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Yksitasoisesta 19 kuntayhtymän perustamista koskevasta esityksestä (PeVL 75/2014 vp) valiokunta katsoi, että se oli ongelmattomampi kuin aiempi alueiden kasvaessa esitys mutta vaalien puuttuessa yksittäisen asukkaan vaikuttamismahdollisuudet jäivät vähäisiksi. Valiokunta viittasi Kainuun hallintokokeilusta antamaansa lausuntoon pitäen tärkeänä, että kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumiseksi päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemalle toimielimelle. Lisäksi valiokunta viittasi vaikuttamismahdollisuuksien puutteeseen kunnille jäävän rahoitusvastuunkin osalta.

Nykyistä kuntayhtymämallia olisi siirrettävän tehtävän laajuuden, kansanvaltaisuuden ja kunnallisen itsehallintoon kuuluvan taloudellisen itsehallinnon kaventumisen näkökulmasta vaikea sovittaa yhteen perustuslain kanssa. Kuntalain kuntayhtymää koskeviin peruslähtökohtiin edellytettäisiin ilmeisesti olennaisia muutoksia. Kuntayhtymämalliin liitettävät erilliset vaalit vahvistaisivat mallin kansanvaltaisuutta ja olisivat linjassa perustuslakivaliokunnan Kainuun hallintokokeilulinjauksen kanssa. Erilliset vaalit toisaalta kaventaisivat vielä lisää kuntapohjaisuutta ja sitä, ettei kunnalla olisi edustajia tai mahdollista antaa sitovia ohjeita eikä siten vaikuttaa mitenkään kuntayhtymän menoihin. Ilman erillisiä vaaleja poliittinen suhteellisuus olisi vaikea toteuttaa koko alueen osalta ylimmässä toimielimessä. Jos vaalit olisivat kuntakohtaisia, ongelmaksi voisi myös muodostua, voisiko alueen keskuskunnalla olla yli puolet valittavista edustajista. Kainuun hallintokokeilussa kuntaedustuksen ja suhteellisuuden toteutuminen koettiin ongelmalliseksi ja siitä luovuttiin. Muut kuin kuntapohjaiset rahoitusmallit veisivät mallia entistä kauemmaksi kuntayhtymäsääntelyn peruslähtökohdista mallin muistuttaessa tällöin lähinnä maakuntamallia.

12.3 Vapaaehtoiset kuntayhtymät

Vapaaehtoisen kuntayhtymän perustaminen on nykyainsäädännön perusteella mahdollista eikä malli tule perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Sen

toteuttaminen ei siis välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia. Jos kuitenkin kuntien valtionosuusjärjestelmää muutetaan esimerkiksi malliin liitettävien kannusteiden pohjalta tai mallin rahoitus edellyttää muuta rahoitukseen liittyvää lainsäädäntöä, voi malli tulla arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa rahoituksen lisäksi myös kokonaisuudessaan. Se, että malli toteutetaan vapaaehtoiselta pohjalta kuitenkin osittain lieventää malliin liittyvää kansanvaltaisuuden toteutumiseen ja kunnalliseen itsehallintoon liittyviä ongelmia.

Vapaaehtoisella mallilla etenemiseen on usein viitattu Paras-puitelain aikaansaamaan suureen muutokseen. Suuri kuntaliitosaalto olikin kiistatta hieno saavutus, mutta tässäkin ei edetty kaikilla alueilla samalla tavoin. Varsinkin yhteistoimintavaihtoehdossa toteutus jäi varsin hajanaiseksi. Ongelmaksi jäi, että

- kaikki eivät täyttäneet yhteistoimintavelvoitetta vaan odottivat valtioneuvoston perälautasäännöksen säätämistä ja myöhemmin sen käyttöä. Syinä mm. ulkoistaminen, oma hyvä lääkäritilanne.
- osa yhteistoiminta-alueista ei täyttänyt edes 20 000 asukkaan väestöpohjaa ja jäi siten varsin heikoksi,
- kaikki eivät siirtäneet perustason sosiaalihuollon palveluja ja perustason integraatio jäi vajaaksi,
- kehyskunnat käänsivät selkensä alueen keskuskunnille ja yhteistoiminta-alueista muodostui rikkonaisia kokonaisuuksia,
- alueen keskuskuntapohjaiset mallit perustuivat usein isäntäkuntamallille, joka antoi keskuskunnalle paremmat mahdollisuudet ohjata toimintaa,
- uudistus ei puuttunut mitenkään erikoistason asemaan eikä perustason vahvistaminen onnistunut siten kunnolla,
- osalla yhteistoiminta koski vain yhteistä tuottamista eikä yhteistoimintaorganille siirretty järjestämisvastuuta. Täten yhtenäistä järjestämistä ei saatu aikaan, vaan kukin tilasi yhteistoiminta-alueelta oman päätöksensä mukaiset palvelut ja integraation toteutuminen vaikeutui,
- osa kunnista siirsi perustason soten erikoissairaanhoidopiirille ja kuntayhtymän päätösvallan osalta erilainen toteutus edellytti osin hankalia rajanvetoja.

Paras-lain ongelmien vuoksi lain velvoitteita päädyttiin tarkentamaan, mutta velvoitteiden täytäntöönpanosta luovuttiin kuntauudistuksen vuoksi.

Paras-lain kokemuksia peilattaessa on otettava huomioon myös, että soten palvelutuotantomaailma on markkinaehtoistunut viimeisen 14 vuoden aikana. Ulkoistaminen on useilla alueilla houkutteleva ja todellinen vaihtoehto. Lisäksi useat Paras-lain mukaiset yhteistoiminta-alueet ovat olleet purkautumassa ja kunnat on täytyneet velvoittaa pysymään yhteistoiminnassaan valtioneuvoston päätöksellä. Koska vapaaehtoisissa mallissa ei olisi vireillä lainsäädäntöhanketta, ulkoistamisrajoitusta tai alueiden purkautumista estävää lainsäädäntöä ei voisi enää jatkaa uudistukseen vedoten.

Soten rakenteen toteutuminen ilman pakkoa kohdanee edellä kerrotut ongelmat. Kun laajoihin harkintoihin perustuva sote-uudistus on voitu tehdä vapaaehtoisella mallilla jo nykyllä lainsäädännön perusteella, vapaaehtoinen yhteistoimintatie lienee pitkä. Täten voi kysyä, täyttäisikö tällainen ratkaisu sen tarpeen, jota

perustuslakivaliokunta on toistanut vuodesta 2002 lähtien. Viimeksi viimeisessä lausunnossa valiokunta esitti, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve.

13 Opit

13.1 Lainvalmistelua koskevat opit

Omat oppini uudistuksessa eivät juurikaan ole muuttuneet. Lainvalmistelun osalta voin yhtyä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuesta tehdyn TEAS-hankkeen johtopäätöksiin³. Liian tiukka aikataulu ja hyvän lainvalmistelutavan laiminlyönti ovat olleet keskeisiä syitä uudistuksien kaatumiseen ja niistä tulisi pitää kiinni seuraavissa uudistuksissa. Kun eduskunta edellyttää lainvalmisteluohjeiden noudattamista, emme voi kerta toisensa jälkeen laiminlyödä eduskunnan tahdon noudattamista. En usko, että lainvalmisteluohjeita muutetaan tai että eduskunta muuttaa vaatimuksiaan, joten ainoa keino edetä on muuttaa uudistuksien toteuttamista.

Sote-rakenteen uudistaminen on itsessään niin suuri, ettei ole realistista kytkeä muita isoja uudistuksia samaan aikatauluun. Uudistuksissa tulee välttää sisäisiä kytkentöjä ja vaiheistaa uudistuksen toimeenpano. Koko uudistuksen aikataulussa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan käsittelylle asettamat tiukat reunaehdot.

Uudistuksia koskevaa toimeenpanoa on pystyttävä tekemään ennen lakienkin vahvistamista, koska eduskuntakäsittelyssä edellytetään näyttöä siitä, etteivät perusoikeudet vaarannu. Täten mm. tietojärjestelmiä on voitava valmistella ennen lakien hyväksymistä. Uudistuksen toimeenpanoa ennen lain vahvistamista on kuitenkin arvioitava kriittisesti ja pyrittävä siihen, että vahvistamisen ja toiminnan aloittamisen väliin jäisi riittävä aika.

13.2 Vuorovaikutuksen välttämättömyys

Olen yrittänyt paikallistaa yhtä muuta sanaa, joka edesauttaisi seuraavankin uudistuksen toimeenpanoa. Se on ”vuorovaikutus” eri tilanteissa, eri tahojen välillä ja eri aikoina.

Ajallisesti ensimmäisenä isojen uudistuksien kompastuskivenä on ollut yleensä hallitusohjelman laatimisvaihe. Hallitusohjelmassa pultataan kiinni isojen uudistuksien keskeiset kohdat ja näitä linjauksia on sitten vaikea muuttaa jatkossa. Sama ongelma koskee myös muita hallitusten isoja linjauksia.

Hallitusohjelman laadintaa ja isoja linjauksia on viime vaalikausina leimannut keskusteluyhteyden puute ja jopa epäluottamus virkamiesten asiantuntijuuteen. Vuorovaikutuksen puute on näkynyt siinä, että ohjelmassa on tehty sellaisia sisällöllisiä tai aikataululinjauksia, joiden perustuslakiongelmien tai muut ongelmat olisivat olleet asiantuntijoiden nähtävissä joko heti tai pian valmistelun kuluessa. Siksi

³ Ranta, Laasonen, Manu, Leskelä, Rissanen, Uusikylä, Tala 2019: Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki

tarvitsimme aitoa keskusteluyhteyttä poliitikkojen ja virkamiesten välille ja osittain kadonneen luottamuksen palauttamista poliitikkojen ja virkamiesten välille.

Isojen uudistuksien valmistelu edellyttäisi myös syvempää hallituksen ja opposition välistä vuorovaikutusta. Isoja uudistuksia ei ole valmisteltu parlamentaarisesti. Tyyppillisesti oppositio on ennen vaaleja vaatinut parlamentaarista valmistelua mutta hallituksessa vaatimus on unohtunut. Tuntuu siltä, että parlamentaarinen käsittely on tehty vasta perustuslakivaliokunnan työssä.

Parlamentaarisen valmistelun puute on johtanut armottomaan poliittiseen peliin ja vastakkainasetteluun sekä varsin suuriin muutoksiin ja ongelmiin perustuslakivaliokunnassa. Se on raaistanut myös kielenkäyttöä uudistuksissa. Voimakas vastakkainasettelu on johtanut myös perustuslakivaliokunnassa linjauksiin, joita ei ehkä muussa yhteyksissä olisi tehty tai joiden toimivuutta olisi peilattu ehkä tarkemmin käytännön kannalta (mm. oma tuotanto- ja alihankintalinjaukset tai veronkorotuspainelaskelmien käyttö).

Kolmas vuorovaikutukseen liittyvä asia on poikkihallinnollisen valmistelun tarve. Isojen rakenneuudistuksien toteuttaminen edellyttäisi eri sektoreiden asiantuntijoiden välistä keskustelua sekä ministeriö- että asiantuntijatasolla.

Uudistuksia on leimannut se, että jokainen on tarkastellut asioita omasta kulmastaan. Ministeriöissä olemme ehkä kantapään kautta oppineet tarvitsevamme toisiamme, mutta asiantuntijapuolella tämä poikkihallinnollinen tapa on vasta alussa. Kun keskusteluyhteys puuttuu, niin sote-asiantuntijat haikailevat vielä malleja, jotka eivät yhteen sovitettavia perustuslain reunaehtojen kanssa. Toisaalta perustuslakiasiantuntijat esittävät osittain sellaisia reunaehtoja, joita on vaikea sovittaa yhteen soten toimintaan. Kun isot uudistukset ovat monimutkaisia ja täynnä useita aloja koskevia kysymyksiä, joissa perustuslakiarvioitsijatkin tarvitsevat todella laaja-alaista substanssiosaamista, tulisi vuorovaikutusta eri alojen asiantuntijoiden välillä lisätä jo ennen esityksien antamista.

Tarvitsemme myös enemmän keskusteluja perustuslakiasiantuntijoiden ja lainvalmistelijoiden välillä. Olemme järjestäneet jo pyöreän pöydän keskusteluja perustuslakiasiantuntijoiden kanssa mutta usein olemme kokeneet, että emme ole saaneet kovinkaan selvää kantaa siihen, mitä olemme kysyneet. Esitetyt kannat ovat olleet usein alustavia ja varovaisia ja jopa varsin erilaisia, kun sitten perustuslakivaliokunnan kuulemisissa. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijat ovat varoneet tulemasta uudistuksen takuumiehiksi. Kun perustuslakiasiantuntijoiden kanta ohjaa pitkälti perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältöä, olisi uudistuksen etenemisen vuoksi tärkeää saada tarkempia ennakkokantoja. Kun vielä perustuslakiasiantuntijoiden rintama ei ole yhtenäinen, vaan siitä löytyy erilaisia painotuksia, ei vuoropuhelua voi korvata täysin yksittäiseltä asiantuntijalta tilatulla lausunnolla. Vuoropuhelu voisi myös avata kaikille uudistuksen epäselviä tai ongelmakohtia.

Eduskuntakäsittelyssäkin isojen uudistuksien läpimeno yhtenä vaalikautena edellyttäisi mietintövaliokunnalta laajaa osaamista niin hallinnon, taloudenhoidon, rahoituksen kuin itse toiminnan osalta. Lausunntomenettely ei täysin korvaa tätä tarvetta. Tässä tilapäisen valiokunnan asettaminen voisi olla yksi ratkaisu.

Vuorovaikutusta tarvitsemme lisäksi enemmän eri sidosryhmien ja suuren yleisön kanssa. Vaikka olemme vakuutelleet 14 vuotta tarvetta uudistukselle, integraation välttämättömyyttä sekä kuntapohjan heikkoutta, emme ole vielä onnistuneet. Kun sidosryhmillä ja suuren yleisön reaktioilla on vaikutusta erityisesti poliittiseen päähän, oikea tieto olisi keskeistä. Kun moni sidosryhmä tarkastelee asiaa vain omasta näkökulmastaan ja luulee omia toteuttamiaan mallejaan perustuslakikelpoiksi, vuorovaikutus edistäisi tältäkin osin uudistuksien toteutumista ja niihin sitoutumista.

LIITE

Keskeiset esitykset ja niiden laajuus

- 1) HE 15/2017 vp (laajuus 34 lakia, 1002 sivua)

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 (MakuI)

- 2) HE 16/2017 vp (laajuus 1 laki, 33 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

- 3) HE 52/2017 vp (laajuus 1 laki, 124 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (jäljempänä tuottajalakiehdotus)

- 4) HE 57/2017 vp (laajuus 3 laki, 41 sivua)

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 annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta

- 5) HE 71/2017 vp (laajuus 1 laki, 9 sivua)

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 annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

- 6) HE 14/2018 vp (laajuus 213 lakia, 1 993 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

- 7) HE 15/2018 vp (laajuus 1 laki, 15 sivua)

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 annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonliksäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien

8) HE 16/2018 vp (laajuus 4 lakia, 405 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Vava II)

9) HE 35/2018 vp (laajuus 3 lakia, 228 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

10) HE 93/2018 vp (laajuus 1 laki, 241 sivua)

Hallituksen esitys laeiksi julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

11) HE 96/2018 vp (laajuus 1 laki, 179 sivua)

12)

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

13) HE 266/2018 vp (laajuus 3 lakia, 122 sivua)

Hallituksen esitys laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuus selvityslain 37 §:n muuttamisesta

14) HE 289/2018 vp (laajuus 14 lakia, 285 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa liikennealalla koskevaksi lainsäädännöksi

15) HE 320/2018 vp (laajuus 1 laki, 32 sivua)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Kunnallisan kehittämissätiön Julkaisut- sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ
(2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari
Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄI-
DEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva
Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017
(2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELU-
JEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II

Mitkä olivat Juha Sipilän hallituksen sote-uudistuksen keskeisimmät ongelmat? Mihin uudistus kaatui? Mitä eväitä on tarjottavissa Antti Rinteen hallitukselle sen omaan sote-uudistukseen?

Valtiovarainministeriön lainsäädäntöjohtaja Auli Valli-Lintu arvioi tässä ”Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – Osa II” Julkaisu-sarjan kirjassa jo vuonna 2017 aloittamaansa 2000-luvun sote- ja kuntauudistuksia virkamiehen näkökulmasta. Kynä on terävä ja analyttinen.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ