



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Sote perustuslain puristuksessa

**Esimerkki pirullisen ongelman
johtamisesta**

30.3.2017

Eija Mäkinen

Pirulliset ongelmat ja oikeus

- **Pirullinen ongelma – Kesy ongelma.**
- **Mikä oikeudessa kesy tai pirullinen ongelma?**
- **Mutta oikeus on kompleksista!**
 - joustavat normit: ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”, ”itsehallinto”, julkinen hallintotehtävä jne....
- **Pirullisen ongelman ratkaisumalliksi esitetty mm.** luovuutta, keskusteluyhteyttä, vuorovaikutusta Ei etsitä oikeaa tai väärää vaan riittävän hyvää.
- **Oikeusvaltiossa** tärkeää perustuslain noudattaminen: perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, demokratia . Oikeus on reunaehto, joka otettava huomioon.
- Ennakoitavuus ja oikeusvarmuus liitetään oikeusvaltioon
- **Mutta kompleksinen oikeus vaatii myös** menettelyllistä avoimuutta ja vuoropuhelua, eri näkökulmien esiin nostamista



SOTETARINA ALKAA - Muutospaineista toimiin

- **1) Kainuun hallintokokeilu 2004-2012-
lähtölaukaus maakuntahallintoon? (*Lipponen*)**
- **2) Kunta- ja palvelurakennemuutos PARAS
2007-2013 PARAS-Laki (169/2007)**
- (*Vanhanen I ja II, Jätteenmäki, Kiviniemi*)
- **Hallinnollisia vaihtoehtoja esillä:**
 - 1) Aluekuntamalli (20-25 suurkuntaa+lähikunnat)
 - 2) Piirikuntamalli (kuntien yläpuolella 100 000-200 000 asukkaan sosiaali- ja terveystoiminnat)
 - 3) Peruskuntamalli (tavoitteena 20 000-30 000 asukkaan kunnat)

Kataisen hallitus 2011-

- **Hallitusohjelma 22.6.2011**
- ” *Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka pohjana vahvoihin kuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne*”
- **Motto:** Vahvat peruskunnat ja työssäkäyntialueet, palvelujen integrointi
- **Kaksiportainen** sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne: kunnat ja sote-alueet.
- **Ei johtanut riittäviin kuntarakenteen uudistuksiin**
- **Kuntakapina. Ei pakkoa!**



Kuinka suuri kunta voi olla?

- **Pel 121.4 § varaa mahdollisuuden maakunnille**
 - *Ei siis voi olla maakunnan kokoinen?*
 - *Kunta on paikallisyhteisö*
 - *Toisaalta, suurta kuntaa perustellaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisella*
- **Pakon käyttö ei täysin vapaata**
- **PeVL 20/2013 vp :** ”perustuslain 122 §:n 2 momentin, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa ”
- ***Matkan varrelta:***
- ***Laitetaan*** keskuskunnan ja kehyskunnan asukkaat yhdessä äänestämään liitoksesta?
- ***Prof. Kaarlo Tuori yle.fi:*** kuin diktaattori Saddam Hussein esittäisi kansanäänestystä Kuwaitin liittämisestä Irakiin.

Stubbin hallitus (24.6. 2014-29.5. 2015)

- **Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu Kataisen hallituksen ja oppositiopuolueiden tekemään sopimukseen – Parlamentaarinen ohjausryhmä (pj. Huovinen)**
- HE 324/2014 vp
- Laaja perus- ja erikoistason integrointi,
- Kaksitasoinen kuntayhtymämalli
 - 5 sote-kuntayhtymää ja 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää.
- Kunnat vastaavat rahoituksesta

Perustuslakivaliokunta

PeVL 67/294 vp

- **MUTTA SE KANSANVALTAISUUS!!!**
- Kuntayhtymät maantieteellisesti poikkeuksellisen suuria
- Kuntien ja kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet huonot, vaikka rahoitusvastuu kunnilla
- Budjetista merkittävä osuus siirtyy kuntayhtymään
- Päätösvallan demokraattinen perusta välillinen, ei vaaleja
- Poliittisen edustavuuden varmistaminen rajasi kuntien valtaa määritellä haluttu edustaja.
- ***Perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät tavoitteet voitiin saavuttaa muullakin tavalla kuin hallituksen esityksen mukaisella mallilla!!***

Perustuslakivaliokunta linjasi mahdollisia malleja

- **1) Itsehallintoalue PeL 121 §:n 4 momentti**
- Tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla **kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta** ja joilla lisäksi olisi **verotusoikeus**. Huolehdittava erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa.
- **2) Yksitasoinen kuntayhtymämallia ei ainakaan lähtökohtaisesti poissuljettu**
- Huomioitava **kansanvaltaisuusperiaate ja rahoitusperiaate**
 - Huomioon mm. alueiden koko, tehtävät ja toimivaltuudet, rahoitus, vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymän välillä, ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely.
- **3) järjestämisvastuu valtiolle.**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan uusi pikaesitys

- Perustuslakivaliokunta 67/2014 (**19.2.2015**)
- **Korjattu esitys annettiin 25.2. 2015 !!!**
- Yksitasoinen kuntayhtymämalli, jossa kuitenkin sotealueen yhteistyöalueet
 - Jäsenkuntien jäsenmäärä laskee eninään 60:sta 29:ään (vrt. sairaanhoitopiirit)
 - Kuntien äänimäärä jossa jää alle 1%:n muuttuu 180 kunnasta yli 40:een
 - Poliittinen edustavuus edelleen mukana

Perustuslakivaliokunta

PeVL 75/2014 vp

- **Kansanvaltaisuuden näkökulmasta** parempi kuin edellinen vaikka ei vaaleja. Selkeämpi rakenne: yksi tasoinen. Ei ongelmaton.
- **Rahoitusvastuu kunnilla**, vaikka yksittäisen kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet jäisivät vähäisiksi. Poliittinen edustavuus edelleen. Siten demokraattinen perusta edelleen ohut.
- **Veronkorotuspaine** viisi prosenttiyksikköä tai enemmän 13 kunnalla.
- **Perustelut puutteelliset:** Vaikeaa arvioida täsmällisesti täyttääkö vaatimukset
- **Valmistelusta**
 - perustelluinta jättää valtioneuvoston ja mahdollisesti myös laajapohjaisen parlamentaarisen elimen tehtäväksi.
 - Valiokunnassa ei tulisi tehdä merkittäviä päätöksiä, vietävä valtioneuvostoon. Huomio vaikutusarviointeihin ja julkiseen käsittelyyn, sekä kuntien kuulemiseen.

Juha Sipilän hallitus 29.5.2015 -

- **1) Hallitusohjelma: ”Ratkaisujen Suomi”**
- Itsehallintoalueet *enintään 19*.
- Erityisvastuualueet
- Selvitetään rahoitusvaihtoehdot
- Selvitetään valinnanvapausmallin yksityiskohdat

- **2) Marraskuun (2015) sopimus hallituksessa** : vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista **18 itsehallintoalueelle**/ rahoitus valtiolta/ selvitetään osittaista verotusoikeutta.

- Säädetään laajaan valinnanvapauteen perustuva **valinnanvapauslainsäädäntö**, jonka perusteella yksilöllä on yleensä mahdollisuus valita palveluiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajien välillä.

- Siirretään mm. pelastustoimen, maakunnan liittojen ja monia valtion aluehallinnon tehtäviä maakunnalle.

Perustuslaillisia lähtökohtia – maakunnallinen itsehallinto?

- **PeL 121 §. Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto**

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua **kunnan asukkaiden itsehallintoon**.

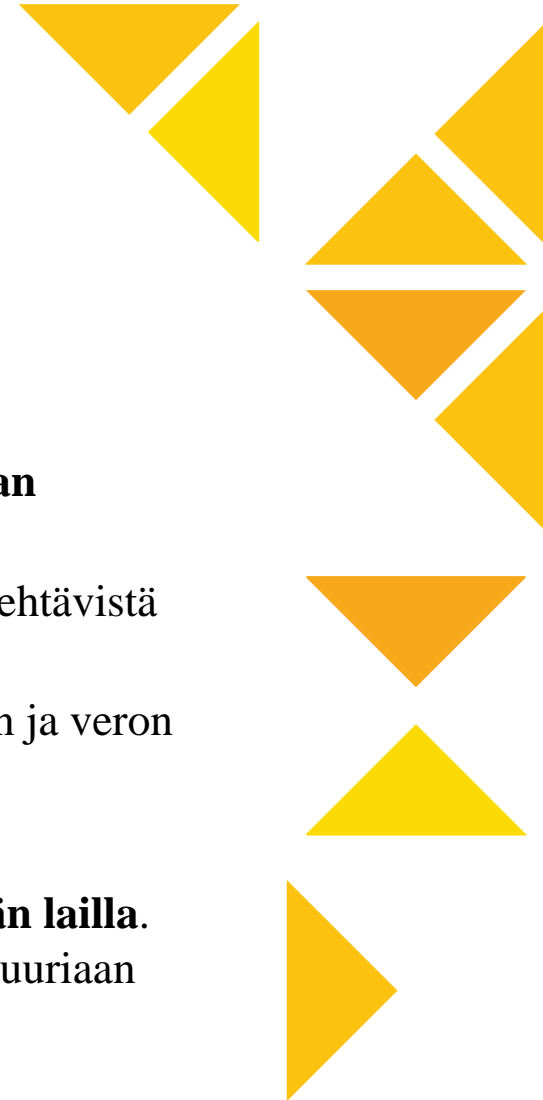
Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä **säädetään lailla**.

Kunnilla on **verotusoikeus**. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetä

HYVÄ ITSEHALLINTO/HUONO ITSEHALLINTO –MINIMI?



Mutta perusoikeudet on turvattava (PeL 22 §)

PeL 19 §. Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus **välttämättömään** toimeentuloon ja **huolenpitoon**.

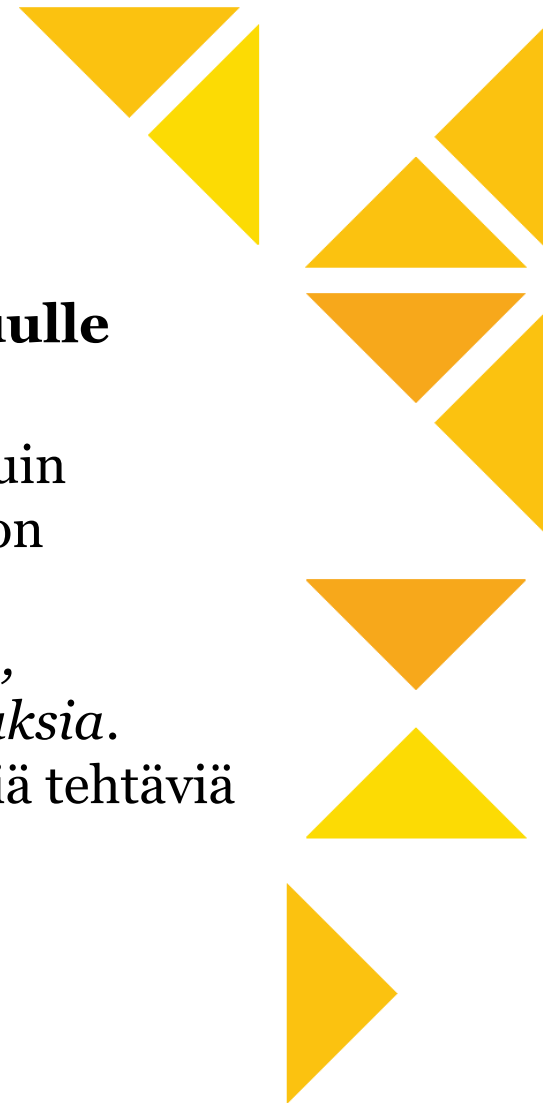
Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, **jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä....**

-
- **PL 6 § Yhdenvertaisuus**
- **PL 17§ Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin**
- **122 §. Hallinnolliset jaotukset**



Valinnanvapauden malli, yhtiöittäminen ja perustuslailliset lähtökohdat

- **PeL 124 §. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle**
- Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle **vain lailla** tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän ***tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.*** **Merkittävää julkisen vallan käyttöä** sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle
- *Koskee myös lakisääteistä palvelutehtävää.*
- *Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on koskenut yksittäisten tehtävien siirtoa- palvelujärjestelmä.*



- **Perustuslakivaliokunta**
- ”Kriittisesti tulee suhtautua ratkaisuihin, joissa *perusoikeuksien yhdenvertaisessa toteutumisessa* on ongelmia ja jotka samanaikaisesti ovat pulmallisia *kansanvallan* kannalta.”
- ***Onko malli nyt ongelmaton tästä näkökulmasta?***



PIRULLISEN ONGELMAN JOHTAMINEN JA OIKEUS

- **EI YHTÄ AINOAA OIKEAA RATKAISUMALLIA: VAAN RIITTÄVÄN HYVÄ!**
- **EI KOKO KAKKUA KERRALLA - PALASET RIITTÄVÄN HYVÄÄN KUNTOON**
- **EI JUOSTA – HITAASTI (KESKUSTELEVAN DEMOKRATIAN PERINTEITÄ KUNNIOITTAEN)- OPITAAN VIRHEISTÄ , KORJATAAN ASENTOA!**
- **OIKEUS ON REUNAEHTO JOKA PITÄÄ OTTAA HUOMIOON KAIKESSA JOHTAMISESSA ! MUUTEN MENNÄÄN PÄIN SEINIÄ!**