

Kuntien tehtävien eriytyminen - perustuslain asettamia reunaehdoista koskeva selvitystyö

2.10.2019 | Kuntaliiton sote-tulevaisuuspäivä

Juha Lavapuro
Julkisoikeuden professori, Turun yliopisto
Email: julava@utu.fi, Twitter @JuhaLavapuro



**TURUN
YLIOPISTO**

Mistä tutkimushankkeessa on kysymys?

- Tarkoituksena selvittää kuntien tehtävien eriyttämisen *valtiosääntöoikeudellisia* puitteita
 - Tieteellisiä tavoitteita – aihetta ei ole juurikaan tutkittu
 - Käytännöllisiä tavoitteita – Sote-uudistuksen tuki
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitus
 - Rahoituskausi 14.5-30.11.2019
 - Väliraportti 15.9, loppuraportti 30.11.
 - Tutkimusryhmä: Prof. Juha Lavapuro, erikoistutkija Anu Mutanen, prof. Janne Salminen, tohtorikoul. Mira Turpeinen

Tutkimuskysymykset

- Mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnille säätää erilaisia tehtäviä ja millaisin reunaehdoin?
- Miten erilaiset tehtävät näyttäytyisivät suhteessa kunnan yleiseen toimialaan?
- Millä edellytyksillä perustuslaki mahdollistaa tehtävien antamisen kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle tai toiselle kunnalle myös toisen kunnan puolesta?
- Mitkä ovat kuntien tehtävien eriytymisen vaikutukset demokratian ja kuntalaisten osallistumisen sekä kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta? Jos tehtävä annettaisiin yksittäisen kunnan hoidettavaksi muiden kuntien alueella, miten turvattaisiin asianomaisten muiden kuntien asukkaiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa tehtävien hoitamiseen?
- Miten pitkälle kuntien tehtävien eriytymiskehitys voi perustuslain näkökulmasta ulottua?

Hallitusohjelmakirjaukset

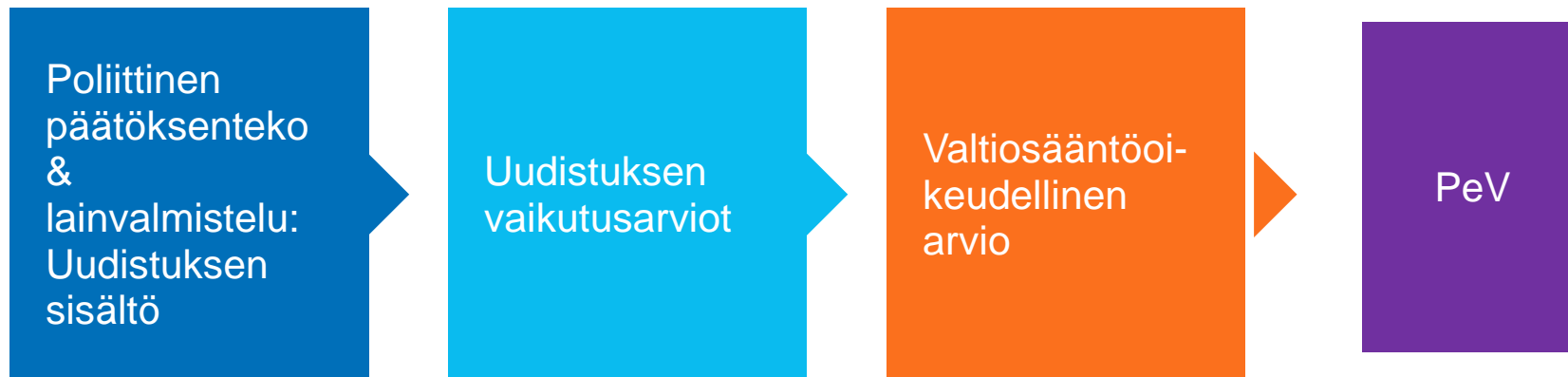
- ”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Itsehallinnollisia maakuntia on 18. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla. Alueiden päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan.”
- ”Alueelliset erityispiirteet otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja palveluiden järjestämisessä. Hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erilliskäytön yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.”

Valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot?

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA



Perustuslainmukaisuuden arviointi



Valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijuuden hyödyntäminen valmisteluvaiheessa.



VALMISTELUVAIHEEN ARVIOINNIN HAASTEITA

- Lainvalmistelussa syytä pyrkiä ottamaan perustuslaki mahdollisimman tarkoin huomioon, mutta:
 - Sote-uudistuksen sisältöä ei voi johtaa perustuslaista
 - Poliittisella päätöksenteolla, muiden alojen asiantuntija-arvioilla väistämättä keskeinen rooli
 - Jos ehdotusten sisältö ei ole selvillä, valtiosääntöoikeudellinen arvio jää väistämättä varsin yleiseksi.
 - Miten esitys muuttaa itsehallintoa, perusoikeuksien turvaamista?
 - Vaikutusarviot? Millaisia vaikutuksia esityksellä on perusoikeuksien toteutumisedellytyksiin?
 - PeV:n rooli joka tapauksessa keskeinen.
 - Vastaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden valvonnasta (PL 74 §)
 - Perustuslain sisällöstä voi perustellusti olla eri mieltä, tulkintatilanteet osin uusia

Ohjausryhmän priorisoinnit

1

Soten
pääkaupunkiseudun/Uusimaa-
erillISRatkaisun valtiosääntöiset
reunaehdot

2

Kuntien tuottajarooli sotessa

Valmistelu



Helsingin/pääkaupunkiseudun/Uudenmaan erillISRatkaisun tarkempi sisältö vielä epäselvä



Kuntien tuottajarooliin liittyvät kysymykset osin vielä avoimia (suhde maakuntamalliin/suhde erillISRatkaisuun, taloudelliset vaikutukset, järjestelmätason vaikutukset)

Yhtenäiskunta ja erillisratkaisu?



- Yhtenäiskunta **ei** ole valtiosääntöoikeudellinen käsite
 - Hallitusmuodon ja perustuslain voimassaollessa ollut/on voimassa useita erillISRatkaisuja
 - V. 1976 saakka maalaiskunnat vs kaupungit
 - Pääkaupunkiseudun yhteisvaltuuskunta/erikoissairaanhoido
 - Kainuun hallintokokeilu
 - Kriisikuntamenettely
 - Ahvenanmaa (Sairaanhoido maakunnan tehtävänä)
 - PeV:n oikeuskäytännössä erillISRatkaisu ei sellaisenaan ole muodostunut valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi
 - Huom! Itsehallintoa ja perusoikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset täytyttävä samalla tavoin kuin muutoinkin

Eriyttämisen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

- Eriyttäminen sinänsä ei ongelma.
- Kuntien tehtäviä voidaan eriyttää, jos sääntely muutoin vastaa perustuslakia.
 - Vastaa PL 121 §:n vaatimuksia (kansanvaltaisuus, rahoitusperiaate jne)
 - Ei vaaranna perusoikeuksien toteutumista
 - Ei johda sellaiseen epäyhdenvertaisuuteen, joka olisi vastoin PL 6 §:ää.
 - Huom. kuitenkin:
 - Yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä kaavamaisuutta / tasapäistämistä
 - Lainsäätäjällä laajahko harkintamarginaali, jos kyse ei ole PL 6.2 §:ssä tarkoitetusta erilaisesta kohtelusta
 - Sote-uudistuksen tavoitteena perusoikeuksien toteuttaminen: ”hyväksyttävä syy”
 - Erottelun aste ja tarkoitusperän painavuus olennaisia

Reunaehdot

- **Mille alueellisen itsehallinnon mallille erilliskäyttö voi perustua?**
 - Kunta, kuntayhtymä, maakunta
- **Mitä vähimmäisehtoja perustuslaki asettaa erilliskäytölle?**
 - Kansanvaltaisuus
 - Kuntien ja maakuntien yhteistoimintavelvoitteet
 - Perusoikeuksien turvaaminen
 - Yhdenvertaisuus
 - Rahoitus ja verotus
 - Kuntien tuottajarooli maakuntamallissa? (Yleinen toimiala/lakisääteiset tehtävät)

Projektin raportointi

- Yhteydenpito ja viestintä
 - Ohjausryhmän kokoukset 29.5, 21.8.,18.9.
 - Esittely sote-ministeriryhmälle 12.9.
 - Väliraportti ohjausryhmän käyttöön 15.9.
 - Aamukahvivilaisuus 18.9.
 - Esittely STM:n sote-johtoryhmälle 23.9.
 - Kuntaliiton sotefoorumi 2.10.
 - Loppuraportti 30.11.
- Yhteistyö muun valmistelun kanssa
 - Uudenmaan erillisratkaisua koskeva selvitys (Kari Nenonen)
 - Erillisratkaisua koskevat linjaukset?
 - Vaikutusarviot?
 - Vaikutukset sosiaalisiin oikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, talouteen; erit. valtionosuusjärjestelmä, verotus) – tuskin saadaan ennen projektin päättymistä.

Vuorovaikutuksen merkitys

Auli Valli-Lintu (2019): Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II, s. 46-47. (KAKS:n julkaisu 27):

- ”Tarvitsemme myös enemmän keskusteluja perustuslakiasiantuntijoiden ja lainvalmistelijoiden välillä.”
- ”Isot uudistukset ovat monimutkaisia ja täynnä useita aloja koskevia kysymyksiä, joissa perustuslakiarvioitsijatkin tarvitsevat todella laaja-alaista substanssiosaamista... vuorovaikutusta eri alojen asiantuntijoiden välillä... tulisi lisätä jo ennen esityksien antamista.”
- Tutkimushankkeessa pyrkimys ottaa valtiosääntöoikeudellisten näkökohdat etupainotteisesti huomioon (siinä määrin kuin se mahdollista)
 - Aikataulu haasteellinen
 - Sote/maakuntauudistus prosessina
 - Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu sitä varmempaa, mitä selvemmin yksityiskohdat tiedossa.

Kiitos!
Kysymyksiä? Kommentteja?



Kiitos!

Lisätietoja: Juha Lavapuro
julava@utu.fi
Puh. 040-7755190



**TURUN
YLIOPISTO**