

HE 15/2017 vp.**MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS:****Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

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

Yleistä

Kansanvaltaisuudesta ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssa, jonka 4 momentti edellyttää valtiovallalta aktiivisia toimia kansalaisten osallistumisen edistämiseksi. Kansalaisten osallistumista voidaan edistää lainsäädäntötoimilla, jotka luovat edellytyksiä osallistumiselle sekä edistämällä toivottujen toimintatapojen käyttöönottoa hallinnon eri tasoilla.

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään valtioneuvoston demokriatiapoliittisesta selonteosta (PeVM 3/2014 vp.), että erityistä huomiota tulisi kiinnittää alueellisen, maakunnalliseen ja paikalliseen demokratiaan tilanteessa, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen myötä. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksissa vahvistetaan edustuksellista demokratiaa ja turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet niin kuntalaisille kuin palvelujen käyttäjillekin.

Maakuntalakiehdotus sisältää sinänsä asianmukaisia säännöksiä kansanvaltaisuuden toteutumisesta. Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta on kuitenkin olennaista, että välittömällä vaaleilla valittava maakunnan valtuusto käyttää maakunnan ylintä päätösvaltaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kannalta keskeistä päätösvaltaa ja että lailla turvataan asianmukaisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan päätöksenteossa.

Oikeusministeriö on 9.11.2016 päivätyssä lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi todennut, että sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on kaiken kaikkiaan tärkeää, että uudistuksella tavoiteltava palvelurakenne muodostaa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta toiminnallisesti asianmukaisen ja toimivan kokonaisuuden niin palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien toimijoiden kuin hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Tämä edellyttää ennen muuta maakunnan vahvaa ohjaus- ja vaikutusvaltaa sen järjestämisvastuusta eriyettyyn palvelutuotantoon, eri

toimijoiden välisten toimivaltasuhteiden selkeyttä sekä varmistumista säännösperusteisesti hoito- ja palveluketjujen saumattomasta toimivuudesta.

Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp.) mukaan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään maakuntalakiesityksen luvussa 5. On selkeää ja tarkoituksenmukaista, että osallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset maakuntalaissa on kuntalain tapaan koottu yhteen lukuun. Luku sisältäisi säännökset niin ääni- ja äänestysoikeudesta kuin muista osallistumisoikeuksista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytännön toteutus ja laajuus jäisivät kuitenkin pitkälti maakuntavaltuuston harkintaan. Maakuntalaissa on nyt luotu vaikuttamisen kehikko, mutta sen käytännön toimivuudesta saadaan tietoa vasta vuosien myötä. Maakuntalain 5. luku muodostaisi yhtenäisen kokonaisuuden uuden kuntalain (410/2015) kanssa, jonka tavoitteena on edistää kuntademokratian toteutumista. Uuden kuntalain 5. luku tulee sovellettavaksi 1.6.2017, joten sen toimivuudesta ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Maakuntavaalit maakuntalaissa

Hallitusohjelman ja hallituksen tekemien linjausten mukaisesti Suomeen perustetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta 18 itsehallintoaluetta eli maakuntaa, joiden ylin päätöksentekuelin maakuntavaltuusto valitaan suorilla vaaleilla. Maakuntavaalit järjestettäisiin vuodesta 2021 alkaen kuntavaalien yhteydessä ja maakuntavaltuuston toimikausi olisi neljä vuotta. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tästä poiketen vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä.

Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp.) mukaan maakuntavaalien perussäännökset säädettäisiin maakuntalain 17 §:ssä:

- maakuntavaltuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan vaaleilla,
- valtuuston toimikausi on neljä vuotta alkaen vaalivuoden kesäkuun alusta,
- vaalit ovat välittömät, salaiset ja suhteelliset,
- vaaleissa on yhtäläinen äänioikeus.

Maakunnassa valittavien valtuutettujen määrästä säädettäisiin 18 §:ssä:

- valtuusto päättää itse kokonsa,
- pienimmissä maakunnissa valitaan kuitenkin vähintään 59 valtuutettua ja suurimmassa vähintään 99 valtuutettua.

Äänioikeudesta säädettäisiin 22 §:ssä samoin perustein kuin kuntavaaleissa ja vaalikelpoisuudesta 60 ja 61 §:ssä kuntalakia vastaavin perustein.

Maakuntauudistuksen yhteydessä uudistetaan kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettua lakia niin, että kunnallisia kansanäänestyksiä sekä maakunnan kansanäänestyksiä voitaisiin toteuttaa kunta- ja maakuntavaalien yhteydessä.

Vaaleista, äänioikeudesta ja maakunnan kansanäänestyksistä löytyy tarkempi kuvaus vaalijohtaja Jääskeläisen 31.3.2017 perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp.) 23 §:ssä säädetään osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Pykälä sisältää nykyisen kuntalain 22 §:n tapaan yleisen säännöksen siitä, miten maakunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista sekä erityisesti palveluiden käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksia voidaan maakunnassa edistää. Sääntely olisi pääsääntöisesti mahdollistavaa eli laki edellyttäisi maakunnan järjestävän osallistumismahdollisuudet ja sisältäisi esimerkkejä mahdollisista vaikuttamiskeinoista. Kukin maakunta itse päättäisi tarkemmin käytettävistä menettelytavoista. Maakuntademokratian toimivuus riippuu merkittävästi siitä, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan ja siitä, missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön maakuntalain mahdollistamia vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja.

Aloiteoikeus

Aloiteoikeudesta säädettäisiin maakuntalain 24 §:ssä. Aloiteoikeus koskisi kaikkea maakunnan toimintaa ja tehtäviä ja vastaisi näin ollen kuntalain aloiteoikeutta.

Pykälässä säädettäisiin myös mahdollisuudesta tehdä aloite ja kerätä kannatusilmoituksia sähköisesti tietoverkossa.

Valtioneuvoston 16.2.2017 periaatepäätöksenä annetussa demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa on linjattu, että oikeusministeriö toteuttaa kansalaisaloitetta ja kuntalaisaloitetta vastaavan maakunnan asukkaiden aloitteiden tekemistä tukevan tietojärjestelmän (maakunta-aloitejärjestelmä).

Vaikuttamistoimielimet

Maakuntalakiin sisältyisi oma säännöksensä maakunnallisista vaikuttamistoimielimistä (maakunnan nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto), joiden jäsenet valittaisiin kuntien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä. Vaikuttamistoimielinten jäsenet tulee valita maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Maakuntahallituksen on huolehdittava edellä tarkoitettujen elinten toimintaedellytyksistä. Edellä tarkoitetuille elimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta ja vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa.

Tutkimusten mukaan on tärkeätä että vastaavanlaisille toimielimille annetaan todelliset mahdollisuudet tulla kuulluksi. Mikäli todelliset vaikutusmahdollisuudet jäävät puutteellisiksi, toiminta yleensä hiipuu tai keskittyy harvalukuisten aktiivien joukkoon.

Vähemmistökielen vaikuttamistoimiin

Esityksen mukaan kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimiin korvaisi voimassa olevan erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan. Asiaa on käsitelty erikseen oikeusministeriön kieliasianneuvos Corinna Tammenmaan lausunnossa perustuslakivaliokunnalle.

Viestintä

Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp.) mukaan maakuntien viestinnästä säädettäisiin maakuntalain 28 §:ssä. Maakunnan toiminnasta on tiedotettava asukkailla, palvelujen käyttäjillä, järjestöillä ja muille yhteisöille. Maakunnan tulee antaa riittävästi tietoja maakunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Maakunnan on tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Maakunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Maakunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuu.

Maakunnan on sisällytettävä tarkoitettujen oikeuksien toteuttamisen turvaavia seikkoja koskevat velvollisuudet järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon maakunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Kansalaisten laajan tiedonsaannin turvaaminen tulevista muutoksista on ensiarvoisen tärkeää jo uudistusten valmisteluvaiheessa. Kansalaisten tarpeista ja näkemyksistä ja niiden huomioimisesta valmisteluvaiheessa tarvitaan myös tietoa ja arviointia uudistuksen toimeenpanon tueksi.

Maakuntastrategia

Hallituksen esityksen 35 §:ssä säädettäisiin maakunnan strategiasta. Maakunnan strategiassa tulee ottaa huomioon asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, mikä on tärkeää jotta maakunnan osallistumistoimet olisivat johdonmukaiset ja riittävät.

Muutoksen tuki

Maakuntalaissa on määritelty asukkaiden osallistumismahdollisuudet samalla tavalla mahdollistaviksi kuin mitä ne ovat kuntalaissa. Osallisuuden edellytys on hyvä viestintä suunnitelmista, valmisteltavana olevista asioista ja eri vaihtoehtoista. Oikea-aikainen ja riittävä viestintä on osallisuuden keskeisin edellytys.

Valtioneuvoston demokatiapoliittisessa toimintaohjelmassa, joka annettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017, on linjattu, että valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö valmistelevat sote- ja maakuntauudistuksen kansalaisviestinnän toimenpiteet osana uudistusten

muutostukea. Toimenpiteet pitävät sisällään mm. tiedotuskampanjan maakuntavaaleista ja maakunnallisista osallistumisoikeuksista. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa (sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksen tuki) arvioidaan muun muassa sitä, miten eri asukasryhmät on otettu mukaan uudistuksen valmisteluun sekä selvitetään asukkaiden näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksesta. Myös THL:n on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2018 lukien neljän vuoden välein laaja kyselytutkimus väestölle, jossa selvitetään kansalaisten näkemyksiä sote-uudistuksesta, sosiaali- ja terveystaloudesta ja uudistuksen vaikutuksista.

Lisäksi on linjattu, että järjestetään osallistumiskoulutusta maakunnan virkamiehille ja päättäjille. Koulutuksen tavoitteena on edistää sitä, että jo maakuntien perustamisvaiheessa sekä toimintaa käynnistettäessä otettaisiin huomioon demokratian ja osallisuuden kysymykset, rakenteet ja menettelytavat. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että maakunnissa on osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien syvempää asiantuntemusta ja osaamista.