Perustuslakivaliokunta 16.1.2019 klo 9.00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUSTA KOSKEVISTA SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖLUONNOKSISTA (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset asioista HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa yleisesti maakunta- ja sote-uudistusta koskevista sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista. Olen aiemmin antanut valiokunnalle ensin joulukuussa 2018 lausunnon mietintöluonnosten asiakassuunnitelmaa ja sitten tammikuussa 2019 rahoitusta koskevista säännöksistä. Olen myös lausunut lainsäädäntökokonaisuudesta lukuisia kertoja sen aiemmissa käsittelyvaiheissa. Käsittelen tässä lausunnossa keskeisenä pitämiäni mietintöluonnoksiin liittyviä valtiosääntökysymyksiä painottaen aihealueita, joita koskeviin teemakuulemisiin olen osallistunut jossakin vaiheessa maakunta- ja sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyä tai jotka muutoin koen ydinosaamisalueelleni kuuluviksi. Käsiteltävänä olevan asian mittakaavan vuoksi en kykene yksittäisessä lausunnossa ja käytössäni olevassa ajassa käymään läpi kaikkia valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja yksityiskohtia. Keskityn ns. säätämisjärjestyskysymyksiin, sillä käsillä oleva lainsäädäntökokonaisuus on nyt – mietintöluonnosten muodossa – perustuslakivaliokunnassa ns. b-lausuntoasiana. En kuitenkaan käy systemaattisesti läpi lausunnossani edes kaikkia säätämisjärjestyskysymyksiä niiden lukuisuuden johdosta.

Pidän maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta edelleen vaikeasti hahmottuvana eikä siihen tehtyjen mittavien muutosten valmistelu eduskunnassa tee sen hahmottamisesta yhtään helpompaa. Kun monien oikeudellisesti tulkinnanvaraisten säännösten esityöt ovat nyt pirstoutuneet lukuisiin esityksiin ja täydentäviin esityksiin, valtioneuvoston sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamiin vastineisiin, eduskunnan valiokuntamietintöihin ja käsiteltävänä oleviin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin, sääntelystä on tullut käytetyn valmistelutavan johdosta vielä entistä vaikeatulkintaisempi. Jo yksinomaan niissä valiokuntakuulemissa, joihin olen osallistunut, käyty keskustelu osoittaa, että lukuisten säännösten tulkinta ja ennen kaikkea säännösten yhteensovittaminen jää vahvasti käytännön toiminnassa, oikeuskirjallisuudessa ja tuomioistuinratkaisuissa täsmentymisen varaan. Vaikka mietintöluonnoksiin johtaneen lainvalmistelun poikkeuksellinen luonne (eduskunnassa on suoritettu sellaista valmistelua, joka oikeastaan kuuluisi valtioneuvoston piirissä suoritettavaksi) saattaakin perustuslakivaliokunnan myös sellaisen ”laintarkastustehtävän” eteen, josta tavanomaisesti vastaavat oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, valtioneuvoston oikeuskansleri ja lainsäädännön arviointineuvosto, en tässä lausunnossani lähesty mietintöluonnoksia tästä näkökulmasta. Kuten jo todettua, keskityn säätämisjärjestyksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ja teen vain joitakin ekskursseja tämän aihepiirin ulkopuolelle.

***

Toistan jo heti alkuun aiemmin teemakuulemisten yhteydessä esittämäni säätämisjärjestyskannanoton: mietintöluonnoksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ellei niihin tehdä perustuslakivaliokunnan jo lausunnossaan 15/2018 ns. ponsihuomautuksina edellyttämiä muutoksia liittyen maakuntien rahoitukseen (rahoituslain 6-8 §:t ja niihin kytkeytyvät säännökset).

Toistan samalla jo heti alkuun myös toisen teemakuulemisten yhteydessä esittämäni säätämisjärjestyskannanoton: asiakassuunnitelmaan tehtyjen muutosten jälkeen esitetyn valinnanvapausmallin mukainen laajamittainen julkisten tehtävien siirto yksityiselle täyttää hallituksen esitystä heikommin perustuslain 124 §:n mukaisen oikeudellisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja oikeusturvavaatimuksen, minkä johdosta valinnanvapauslain säätäminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on kyseenalaista ellei valinnanvapausmallin käyttöönottoa vaiheisteta vielä vahvemmin kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa on tehty. Vaiheistuksessa on mahdollisuus hyödyntää ns. pilottisääntelyn kehittämistä aidon kokeilulainsäädännön suuntaan. Samalla on kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 15/2018 vp sinällään hyväksynyt perustuslain 124 §:n näkökulmasta valinnanvapauslain perusratkaisut eli säätämisjärjestyskysymys ei liity valinnanvapausmalliin sinällään vaan sen käyttöönoton alueelliseen, asialliseen ja ajalliseen porrastukseen siten, ettei valinnanvapausmallia voi ottaa laajamittaisesti käyttöön ennen oikeussuojajärjestelyjen, ohjausrakenteiden ja integraation työvälineiden (joihin kaikkiin asiakassuunnitelma liittyy) vahvistamista.

Totean myös heti alkuun: vaikka mietintöluonnoksiin sisältyy hallituksen esityksiä vähemmän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, mietintöluonnoksissa ei ole tehty kaikkia perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan ns. ponsihuomautuksina edellyttämiä muutoksia. Mietintöluonnoksissa tehdyt muutokset ovat nostaneet esiin myös uusia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista osalla on säätämisjärjestykseen vaikuttava ulottuvuus. Keskityn lausunnossani – perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliselle tarkastelulle tyypilliseen tapaan – etupäässä mietintöluonnosten valtiosääntöjännitteisiin ja -ongelmiin kiinnittämättä laajemmin huomiota niihin asioihin, joissa perustuslakivaliokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on asianmukaisesti huomioitu mietintöluonnoksissa.

Valinnanvapauslaki: asiakassuunnitelma

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle aiemmin lausunnon asiakassuunnitelmasta. Totesin siinä, että mietintöluonnosten mukaisessa oikeusvaikutuksettomassa ns. substanssiasiakassuunnitelmien yhteenveto-osista koostuvassa integraatioasiakassuunnitelmassa on kysymys aivan eri asiasta kuin hallituksen esityksessä tarkoitettu ns. kuorityyppinen integraatioasiakassuunnitelma oli, vaikka molemmista käytetäänkin samaa käsitettä. Lausunnossani katsoin, että yksi valtiosääntöisesti keskeinen kysymys mietintöluonnosten mukaiseen asiakassuunnitelmaan liittyen on se, kuinka suurta epävarmuutta perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti haavoittuvimmissa väestöryhmissä voidaan hyväksyä. Käyttööni annettujen sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että asiakassuunnitelmaan tehtyjen muutosten johdosta on syytä varovaisuusperiaatteen hengessä edetä valinnanvapausmallin käyttöönotossa pienin hallittavissa olevin askelein.

Ns. integraatioasiakassuunnitelmassa ei ole kyse työkalusta, joka on välttämätöntä sisällyttää lainsäädäntöön. Itse asiassa sitä voisi hyvinkin kehittää oikeusvaikutteettomana ilman lainsäädäntökirjauksia: tämä saattaisi olla jopa tarkoituksenmukaista ottaen huomioon se, kuinka keskeneräistä integraatioasiakassuunnitelmaa koskeva ajattelu nyt on. Valtiosääntöiseksi kysymykseksi asiakassuunnitelman on tehnyt se, että hallituksen esityksessä se oli keskeinen väline, jolla toteutettiin julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut

sekä edistää väestön terveyttä, kuten perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n normikokonaisuus edellyttää. Kuten perustuslakivaliokunta lausunnoissaan totesi, se on myös keskeinen elementti arvioitaessa sitä täyttääkö valinnanvapausmalli ne vaatimukset, jotka perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän antamiselle yksityiselle.

Mietintöluonnoksessa tehtyjen muutosten (oikeusvaikutteisuuden poisto, tietosuojakysymysten ratkaisu piilottamalla asiakassuunnitelma integraatiosta vastaavilta henkilöiltä, tuottajien oikeus muuttaa asiakassuunnitelmaa jne.) jälkeen asiakassuunnitelman ohjausfunktio jää siten vaillinaiseksi, ettei sen voi nähdä enää missään muodossa tukevan perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä – kriteerin täyttymisen arviointi on siis mietintöluonnosten kohdalla kiinnitettävä valinnanvapausmallin ja sääntelykokonaisuuden muihin osiin. Tältä osin on merkityksellistä, että perustuslakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan 15/2018 vp ns. laajamittaisen tehtäväkokonaisuuden yksityiselle siirron peruslähtökohdat.

Asiakassuunnitelma ei siis ole enää hallituksen esityksessä kuvattu maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosiasiallisen hoidon väline. Koska asiakassuunnitelma ei toimi enää millään tavalla tehokkaana oikeusturvakeinona tilanteessa, jossa tuottaja ei tuota asiakassuunnitelmaan kirjattuja palveluja, asiakassuunnitelma ei toimi myöskään oikeussuojaedellytyksen osalta perusteena perustuslain 124 §:n kriteerien täyttymiselle: myös tältä osin tarkastelu on kiinnitettävä valinnanvapausmallin ja sääntelykokonaisuuden muihin osiin.

Edellä sanotusta seuraa, että asiakassuunnitelmaan mietintöluonnoksessa tehdyt muutokset puoltavat perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta tarvetta vielä suuremmalla valinnanvapausmallin alueelliselle, asialliselle ja asteittaiselle vaiheistamiselle kuin tilanne oli hallituksen esityksen kohdalla eli perustuslakivaliokunnan antaessa asiasta aiemmin lausuntoaan. Yksi tapa edetä valinnanvapauslain käyttöönotossa olisi se, että ns. pysyvää valinnanvapauslainsäädäntöä ei säädettäisi lainkaan vaan valinnanvapausmallista kehitettäisiin aito riittävän pitkäkestoinen kokeilu ns. pilotointia tähän suuntaan kehittämällä, jolloin tuon määräaikaisen kokeilulainsäädännön puitteissa mallia voitaisiin kehittää pysyvän lainsäädännön suuntaan. Tällainen vaiheistuksiin perustuva kokeilulähtöinen lähestymistapa olisi ollut jo lähtökohtaisesti suositeltava tapa edetä valinnanvapausmallin kehittämisessä, mutta saattaa hyvinkin olla, ettei lainsäädäntöä kyetä enää kehittämään tähän suuntaan ennen hallituksen esitysten raukeamista eduskuntavaalien yhteydessä. Tämän poliittis-teknisen realiteetin huomioiminen ei kuitenkaan kuulu valtiosääntökontrollissa huomioitaviin asioihin. Sillä, että hallitus on lainvalmistelutoiminnallaan ajanut perustuslakivaliokunnan (jälleen kerran) vaalikauden loppumista koskevan tosiasian eteen, ei saa olla vaikutusta perustuslakikontrollin suorittamiseen.

Valinnanvapauslaki: asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Valinnanvapausmallissa oli hallituksen esityksen esittämässä muodossa epäselvää asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin palveluiden kohdalla, kuinka niitä on arvioitava perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisen hallintotehtävän siirtämisenä. Perustuslakivaliokunta edellyttikin lausunnossaan 15/2018 vp asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin palveluiden täsmentämistä niin lailla säätämisen vaatimukseen kuin täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta. Kyseessä oli ponsihuomautus: valiokunnan mukaan täsmennykset olivat edellytyksenä valinnanvapausmallin hyväksymiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Koska mietintöluonnokset on valmisteltu sosiaali- ja terveysvaliokunnassa eikä niitä siten ole laadittu hallituksen esityksen muotoon, niihin ei myöskään sisälly erillisiä säätämisjärjestysperusteluja. Mietintöluonnoksissa ei myöskään oteta kuin kursorisesti kantaa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin niissäkään kohdin, kun hyvä lainvalmistelutapa edellyttäisi säätämisjärjestyskysymysten seikkaperäistä käsittelyä. Tämä ongelma nousee esiin erityisesti asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeviin säännöksiin tehtyjen muutosten yhteydessä.

Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset asiakassetelipalveluihin ja henkilökohtaisen budjetin palveluihin on toteutettu. Esimerkiksi henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palveluiden palveluvalikoimaa on täsmennetty viittauksilla substanssilakeihin (valinnanvapauslain 28.1 §). Samalla niin asiakassetelipalveluissa (valinnanvapauslain 24.2 §) kuin henkilökohtaisen budjetin palveluissa (valinnanvapauslain 27.2-3 §) on yhä edelleen erittäin laajaa harkintavaltaa näiden valinnanvapausinstrumenttien käyttöön liittyen, mitä voi edelleen kritisoida perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

***

Asiakassetelin arvon määräytymisen ja henkilökohtaisen budjetin suuruuden määräytymisen osalta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöissä on pyritty täsmentämään sääntelyä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan ponsihuomioina tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Jo keväällä 2018 perustuslakivaliokunnalle aihepiiristä tuolloin järjestetyssä teemakuulemisessa esittämäni kritiikki on edelleen kuitenkin osin aiheellista.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että asiakassetelin arvon määrittely poikkeaa keskeisesti palvelusetelin hinnan määrittelystä. Sinänsä säännös siitä, ettei asiakassetelin hinta saa ylittää maakunnan oman tuotannon hintaa on selkeä. Samalla se kuitenkin aiheuttaa aivan uudenlaisia paineita niille sisäisen laskentatoiminen prosesseille, joiden avulla tämä hinta määräytyy. Vielä haasteellisempaa on henkilökohtaisen budjetin hinnan määrittely. Niin asiakkaan kuin palvelutuottajan voi olla – ajaessaan esimerkiksi hallintoriitakannetta maakuntaa vastaan – hyvin vaikea osoittaa sitä, mikä on maakunnan oman tuotannon kustannus: saattaahan jopa syntyä tilanteita, joissa jokin palvelu tuotetaan yksinomaan asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluiden markkinoilla siten, ettei maakunnan omaa tuotantoa (joka toimii hinnan määrittäjänä) ole olemassa kuin hypoteettisesti.

Ottaen huomioon se, kuinka alkutekijöissään asiakassetelin arvon ja henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittely ja näihin liittyvien tuotteiden luominen syntyville uusille markkinoille on, katson, että perustuslakivaliokunnan huomioiden jälkeen tehdyt muutokset sääntelyyn sinällään mahdollistavat valinnanvapauslain käsittelyn tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kuhan asiakassetelit ja henkilökohtainen budjetti otetaan käyttöön mietintöluonnoksessa säädettyä hitaammin, enemmän vaiheistettuna ja aidompien kokeilujen kautta. Olisi tärkeää ns. järjestelmäriskin hallinnan kannalta, että maakunnan oman tuotannon arvon määrittelyyn käytettäviä sisäisen laskennan järjestelmiä, palvelukokonaisuuksien tuotteistusta ja markkinoiden muodostumista kehitetään hallitun kokoisina kokonaisuuksina. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden kysymys on yhtäältä perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden turvaamisesta sekä perustuslain 124 §:ään liittyvien oikeussuoja- ja tarkoituksenmukaisuuskriteerien täyttämisestä.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion vielä siihen, että sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä THL:n kanssa toteuttamassa henkilökohtaisen budjetin arvonmäärittelyprojektissa on lähdetty siitä, että budjettiin sisällytettävistä palveluista tehtyyn hallintopäätökseen kirjautuu päätöksen budjetin määrästä ja siihen sisältyvistä palveluista ohella myös asiakassuunnitelmaan kirjattuja kriteerejä palvelujen sisällöistä, joiden tarkoituksena ei ole rajata asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksia palvelun sisältöön vaan turvata palvelun laatu ja vaikuttavuus. Käytännössä kriteereillä voidaan vaikuttaa siihen, että palvelu vastaa asiakkaan palvelutarpeeseen ja tukee palvelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tässä on yksi kohta, jossa valinnanvapauslain ns. integraatioasiakassuunnitelmaan kohdistuneet muutokset, joita olen jo käsitellyt edellä, tuottavat hankaluuksia henkilökohtaisella budjetilla tuotettavien palveluiden ohjaamisessa.

Alun perin valinnanvapauslakiesityksen mukaisessa tavoitetilassa oleellisten tietojen oli tarkoitus välittyä maakunnan integraatiotehtävää hoitaneiden henkilöiden välityksellä ja kaikkien toimijoiden kesken kanta-palveluiden avulla. Käytännössä asiakassuunnitelma- ja tietosuojakysymysten ratkaisemisesta onkin paljolti kiinni se missä määrin todella onnistuu se, että kun tuottajia kiinnitetään henkilökohtaiseen budjettiin, niin heille välittyvät Kanta-palvelusta laajasti mm. asiakassuunnitelmat, henkilökohtaisen budjetin hallintopäätökset ja muut asiakas- ja potilasasiakirjat, jotka liittyvät olennaisesti palvelun tuottamisessa tarvittaviin tietoihin. Menemättä aiheeseen yksityiskohtaisemmin haluan tällä tuoda esiin, että henkilökohtaisen budjetin tuomisessa käytäntöön mietintöluonnosten mukaisessa lainsäädäntökehikossa on vielä paljon tehtävää. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittelyn projektiasiakirjoissaan tunnustanut, että tietojärjestelmien uudistaminen tulee kestämään pitkälle 2020-luvulle, tietojärjestelmät kanta-palveluihin kiinnittävien yhteisten rajapintojen kehittäminen on alkutekijöissään ja käytännössä vasta pilotoinnin avulla syntyy ymmärrys siitä, kuinka henkilökohtaisen budjetin käytölle ja suuruuden määrittelylle keskeisiä tietojärjestelmiä tulee kehittää. Tässä tilanteessa henkilökohtaisen budjetin käyttöönotossa on perusteltua edetä pikemminkin varovaisten kokeilujen avulla kuin ottamalla se käyttöön niin nopeasti ja kertarysäysmäisesti kuin mietintöluonnoksissa ehdotetaan.

***

On huomionarvoista, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei muuttanut henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaa lähes rajattomasti laajentavaa valinnanvapauslain 27.2 §:ää, joka yhdessä lain 28.1 §:n tehdyn muutoksen kanssa (viittaus sosiaalihuoltolain 14.1 §:n 3-7, 9-12, 13a, 14 kohtiin ja terveydenhuoltolain 29 §:ään) laajentavat budjetin käyttöalan vanhus- ja vammaispalveluiden (lain 27.1 §) lisäksi – maakunnan niin halutessa – erittäin suureen joukkoon sosiaalipalveluita (mm. sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta, omaishoidon vapaat, vammaisen työtoiminta, vammaisen työllistämistä tukevat palvelut, lääkinnällinen kuntoutus ja ns. sosiaalihuoltolain 14.1:14 mukaiset muut määrittelemättömät sosiaalipalvelut). **Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp pidän ongelmallisena, että henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoon ei sisälly budjetin käsittämän laajan palvelukokonaisuuden sisällä minkäänlaista ajallista ja asiallista porrastusta tilanteessa, jossa ns. integraatioasiakassuunnitelma on jäänyt niin ohueksi integraatio- ja ohjausinstrumentiksi kuin edellä olen todennut.** Pidän myös ongelmallisena, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen ei sisälly perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 15/2018 vp säätämisjärjestysponnen kautta edellyttämää palvelukohtaista tarkoituksenmukaisuusarviontia, jossa perusteltaisiin budjetin käyttöalan laajuus

perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymisen osoittamiseksi. **Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei ole huomioitu täysimääräisesti perustuslakivaliokunnan tekemiä ponsihuomioita henkilökohtaisella budjetilla toteutettavan palvelukokonaisuuden laajuudesta.**

***

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityisesti lausunnossaan 15/2018 vp huomiota asiakassetelipalveluita koskevan 24 §:n 4 momenttiin, jossa hallituksen esityksessä mahdollistettiin muun muassa asiakassetelin käyttöönotto ”muissa näihin verrattavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa”. Valiokunta edellytti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee tarkastella 24.4 §:n sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen ei sisälly tällaista perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen arvioinnille keskeistä tarkastelua. Mietintöluonnoksessa ei ole tehty muutoksia valinnanvapauslain 24.4 §:ään. **Katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole huomioinut perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 24.4 § koskevaa huomiota. Valinnanvapauslakia ei sen johdosta voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman tämän perustuslakivaliokunnan tekemän perustuslain 124 §:ään liittyvän huomautuksen asianmukaista huomioimista, jos sen tulkitaan rinnastuvan / kytkeytyvän säätämisjärjestyshuomioihin. Valinnanvapauslain 24.4 §:ään ei kuitenkaan suoraan viitata lausunnon 15/2018 vp ponsiosassa, joten tämän sinänsä painavan valtiosääntöoikeudellisen huomion sivuuttamista ei voi tästä näkökulmasta pitää esteenä valinnanvapauslain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

***

Sosiaali- ja terveysvaliokunta vaikuttaa olleen haluton ottamaan asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin palveluiden laajuutta sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin arvon määrittymistä siinä määrin tarkastelun kohteeksi kuin perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 olisi antanut aihetta. Valinnanvapauslain 24.4 § ja 27.2 §:t vaikuttavatkin erityisesti sellaisilta poliittisesti kiveen hakatuilta säännöksiltä, joiden ympärillä olevaa sääntelyä on kyllä kehitetty perustuslakivaliokunnan lausunnon hengessä, mutta joihin itseensä ei ole millään tavalla koskettu. Tämän johdosta valinnanvapauslain perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen, täsmällisyysvaatimukseen ja lailla säätämisen vaatimukseen kiinnittyvät valtiosääntöongelmat ovat vähentyneet, mutta ne eivät ole poistuneet.

Valinnanvapauslaki: alihankkijoiden valvonta

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 15/2018 vp yhteydessä huomion siihen, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta myös alihankintana toteutettavaan palvelutuotantoon on ulotettava asianmukaiset laatukriteerit ja valvontamekanismit. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa alihankinnan osalta mietintöluonnoksessaan, että asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla palveluja tuottava vastaa siitä, että alihankkijan asiakkaalle antama palvelu on asianmukaista. Palveluntuottaja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista. Näin mietintöluonnoksissa on vastattu perustuslakivaliokunnan vaatimukseen laatukriteerien ulottamisesta alihankintapalveluihin. **Koska tuottajan alihankkijaansa kohdistama valvontatehtävä on julkisen vallan käyttöä, pidän kuitenkin ongelmallisena perustuslain 124 §:n**

näkökulmasta, että mietintöluonnoksessa omaksutussa mallissa vastuu alihankkijan laadunvalvonnasta on yksityisellä palvelutuottajalla.

Valinnanvapauslaki: valinnanvapausmallin alueellinen, ajallinen ja asiallinen vaiheistus

Maakunta- ja sote-uudistus on voitava toteuttaa hallitusti ja siten, että jokaisella maakunnalla on mahdollisuus turvata perustuslain 19.3 §:n mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 15/2018 vp, että valinnanvapauden siirtymäkautta pidennetään. Mietintöluonnoksissa suoran valinnan palveluja, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevien säännösten voimaantuloa pidennetään jossakin määrin ja samalla luodaan mekanismi, jossa ne maakunnat, joilla on valmius valinnanvapauden nopeampaan toimeenpanoon, voisivat käynnistää valinnanvapausmallin eri elementtejä nopeammin, ja vastaavasti ne maakunnat, joilla ei ole kykyä otttaa valinnanvapausmallin eri elementtejä käyttöön normaalitahdissa voisivat saada tähän pidennystä. Vaiheistuksessa korostuisi tällöin maakuntien ja valtioneuvoston päätöksenteko eduskunnan päätöksenteon sijaan. Vaiheistus liittyy keskeisesti sote-keskusten toimintaan; asiakassetelipalveluissa ja henkilökohtaisen budjetin palveluissa perustasoinen käyttöönotto tapahtuu koko maassa samaan aikaan, vaikkakin pilotointisäännöstön ja palveluiden laajuutta koskevan harkintavallan kautta myös näihin liittyy vaiheistuselementtejä.

Kun eduskunnan käsiteltävänä olevia sote- ja maakuntauudistusta koskevia hallituksen esityksiä, siihen liittyviä substanssilakeja ja muuta keskeistä lainsäädäntöä ei ehdittäne säätämään kokonaisuudessaan ennen vaalikauden loppua, on tällä hetkellä lähes mahdoton muodostaa käsitystä siitä, että missä muodossa maakunnat oikeastaan voivat aloittaa toimintansa. Tämä kysymys on puolestaan kytköksissä siihen, kuinka valinnanvapausmallin käyttöönoton alueellista, asiallista ja ajallista vaiheistusta olisi kehitettävä – ottaen huomioon se, että mietintöluonnosten mukaista vaiheistusta pitää jo edellä esittämieni ja muun muassa sote-substanssiasiantuntijakuulemisessa esiin tuotujen seikkojen johdosta pidentää. Nähdäkseni tässä tilanteessa olisi perusteltua, että maakunta- ja sote-paketin aineelliset säännökset saatettaisiin voimaan ensin ja sen jälkeen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella erikseen säädettäisiin voimaantulosta ja vaiheistuksesta. (Tässä tilanteessa tämä jäisi varmaankin eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan, jos asiaa lähestyy käytännöllisestä näkökulmasta.) Korostan, että mitään valtiosääntöistä estettä ei ole sille, että ensin siirretään sote-palveluiden järjestäminen ja tuottaminen perustettaville maakunnille ja vasta sen jälkeen aloitetaan vähittäin valinnanvapausmallin toimeenpano. Päinvastoin juuri näin toimimiselle on valtiosääntöisiä perusteita.

Toistan tässä yhteydessä jo edellä – kuten myös uudistuksen valiokuntakäsittelyn aiemmissa vaiheissa – esittämäni kannan, että **valinnanvapausmallin käyttöönotossa tulisi edetä aitojen kokeilulainsäädäntöön perustuvien kokeilujen kautta, jotta perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 vp esiin tuotuihin valtiosääntöoikeudellisiin jännitteisiin perustuslain 6 §:n, 19 §:n, 22 §:n ja 121 §:n muodostamassa kokonaisuudessa voitaisiin reagoida asianmukaisesti.**

On nähdäkseni selvää, ettei valinnanvapausmallia voida ottaa millään tavalla käyttöön ennen kuin maakuntien toiminta on vakiintunut ja vastaavasti maakuntien toimintaa ei voida aloittaa (maakuntavaaleja pitää) ennen kuin maakuntien tehtäväpiiri on määritetty riittävän tarkasti myös sisällöllisesti (ns. maku II-paketti hyväksytty). Ottaen huomioon se missä määrin maakunta- ja sote-

uudistuksen lainsäädäntökokonaisuuden käsittely on eduskunnassa vielä kesken, pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, jos ns. pysyvän valinnanvapauslain vaiheistuksen aikataulusta säädetään tarkasti tässä yhteydessä. Jos tällaiseen kuitenkin päädytään, on – kuten edellä olen jo todennut – vaiheistusta kasvatettava mietintöluonnoksen mukaisesta.

Maakuntalaki: vaiheistus maakuntavaalien osalta

Vaikuttaa selvältä, että maakuntavaalien ajankohta siirtyy ainakin syksyyn 2019. Jos vaalit pidetään alkusyksystä 2019, maakuntavaltuustot voisivat aloittaa teknisesti aikaisintaan vuoden 2020 alussa. Tämä lyhentää aikaa, jonka maakuntavaltuustot ovat toiminnassa ennen tehtävien siirtoa. Katson, että tehtävien siirtojen maakunnille aikataulua olisi pidennettävä vastaavasti kuin maakuntavaalien ajankohtaa siirretään.

Valinnanvapauslaki: pilotoinnin suhde ns. kokeilulainsäädännön valtiosääntöisiin edellytyksiin

Sote-uudistuksen yhteydessä on ollut käynnissä ns. palvelusetelipilotteja, joiden varjolla on toteutettu – mitä pidän oikeudellisesti hyvin ongelmallisena – sellaista palvelutoimintaa, jolle ei ole kunnollista lainsäädäntöperustaa (viittaan esimerkiksi henkilökohtaisen budjetin kokeiluhankkeisiin, joita on sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisen teemahaun puitteissa rahoitettu Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelmasta). Voimassa olevaa sote-lainsäädäntöä on siis venytetty äärimmilleen.

Valinnanvapauslakiin sisältyy säännökset erillisistä asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelutuotannon piloteista, joiden tarkoitus on – varsinaisen aidon kokeilutoiminnan sijaa – taata sujuva siirtymävaiheen silta uuteen valinnanvapausmalliin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 15/2018 vp (toistaen jo aiempaan lausuntoon sisältyneen kritiikkinsä) katsonut ponsikannanottona, että pilotointisäännöksiä on muutettava yhteensopivaksi valiokunnan ns. kokeilulainsäädäntöä koskevien kriteerien kanssa, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Perustuslakivaliokunta totesi, että alueista säätämisen perusteet tai valinnassa käytettävät kriteerit voivat sisältää muun muassa vaatimuksen alueella toteutettavan pilotoinnin merkityksestä 93 ja 94 §:ssä säädettyjen tiedollisten tavoitteiden, erityisesti kokemusten hyödynnettävyyden, kannalta. Valiokunnan mukaan pilottisääntelystä on lisäksi käytävä ilmi sen henkilöllinen soveltamisala; ja mikäli tarkoituksena on, että jokainen pilotointiin osallistuvalla alueella kuuluu pilotoinnin piiriin, tulee myös tämän ilmetä selkeästi pilotointia koskevista säännöksistä.

Pilotoinnista sisältyy säännökset valinnanvapauslakia koskevan mietintöluonnoksen 96-100 §:iin, jotka on kirjoitettu kokonaisuudessaan uudestaan siten, että merkittävin muutos on uuden pilottialueiden valintakriteerejä koskevan pykälän (99 §) lisääminen valinnanvapauslakiin. Tosin merkittävä osa pykälän sisällöstä on siirretty muista valinnanvapauslain pykälistä. Juuri tällä pykälällä mietintöluonnoksessa pyritään vastaamaan perustuslakivaliokunnan esittämään valtiosääntöoikeudelliseen kritiikkiin. Valinnanvapauslain 96-100 §:n muodostaman kokonaisuuden perusteella pilottialueen ja pilottisäännösten henkilöllisen

soveltamisalueen määrittelykriteeristö on edelleen hyvin väljä. Henkilöllistä soveltamisalaa on täsmennetty 96.3 §:ssä (sote-keskuspilotti), 97.2 §:ssä (asiakassetelipilotti) ja 97.3 §:ssä siten, että oikeus päästä pilotin piiriin on kaikilla pilottialueen asukkailla yhdenvertaisesti, mutta silti 97.2 §:n, 97.3 §:n ja 99.3 §:n hakemus- ja suunnitelmamekanismit voivat mahdollistaa sen, että pilottitoiminta voidaan rakentaa siten, että siinä tosiasiallisesti siirtyy perustuslain 6 §:n ja 124 §:n näkökulmista ongelmallisesti valtaa rajata pilottiin osallistuvien henkilöiden piiriä hakemuksia ja suunnitelmia käsitteleville henkilöille, joiden harkintaa lainsäädäntö rajaa käytännössä vain niukasti. Olen perustuslakivaliokunnalle keväällä 2018 antamassani lausunnossa käsitellyt tähän liittyviä ongelmia seikkaperäisesti. Katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on vain mahdollisimman ohuelti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan pilottien henkilöpiirin laintasoisesti määrittelyn vaatimus. **Kritiikistäni huolimatta – ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön – katson, että henkilöpiirin määrittelyn osin pilottisäännösten ongelmat eivät enää muodostu säätämisjärjestyskysymykseksi ja valinnanvapauslaki voidaan tältä osin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.** Mitä tulee pilottialueiden alueelliseen rajaukseen uudessa 99 §:ssä on otettu perustuslakivaliokunnan esittämä valtiosääntöoikeudellinen kritiikki vielä ohuemmin huomioon. **Vaikka 99 §:ssä sinällään asetetaan nyt lain tasolla pilottialueiden valintakriteerit, tarkemmin tarkastellen pykälä jättää valinnan puhtaasti tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan. Siinä missä pykälässä asetetaan asukaslukukriteeri (80 % maakunnan asukasluvusta) siinä säädetään myös mahdollisuudesta poiketa tästä kriteeristä erityisin perustein. Pykälässä asetettu alueen valinnan sisällöllinen kriteeri (”pilotti kattaa kaikki tai osan 96-97 §:ien mukaisista palveluista”) kumisee myös onttouttaan, sillä määritelmä ”kattaa osan 96 §:n tai 97 §:n mukaisista palveluista” tarkoittaa käytännössä, että pilotti voi sisällöllisesti kattaa ihan mitä tahansa (kun pilotoinnin kohteena ylipäänsä ovat 96 §:n ja 99 §:n mukaiset palvelut). Näin väljässä muodossa valinnanvapauslain 99 § ei täytä perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädännöltä edellyttämää laissa säätämisen vaatimusta ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 tehdyn asiaa koskevan ponsihuomion, valinnanvapauslakia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman valinnanvapauslain 99 §:n täsmentämistä.**

***

Ongelmien taustalla on se pilottilainsäädännön valmistelua jo alun alkaen vaivannut seikka, että pilottisäännösten yhtenä – kenties välillisenä – tavoitteena on ollut se, että niiden avulla voidaan hyvin vapaasti poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen siirtää kuntiin, kuntayhtymiin ja maakuntiin (erityisesti ”maakuntavalmisteluun”) valinnanvapauslain 100 §:n mukaisin valtinavustuksin ns. täysimääräistä valtionavustusrahaa. Tähän liittyen kiinnitän pilotin henkilöpiirin ja pilottialueen määrittelyn osalta huomion siihen, että 100 §:n mukaista pilottivaltionavustusta ei makseta 100.1 §:n mukaan lainkaan kunnalle joka on kokonaisulkoistanut sote-palvelunsa. Tämä voi merkitä pilotin välillistä alueellista ja henkilöllistä rajausta. Asetelmaan liittyy lukuisia jännitteitä, joista osa aktualisoituu pilottien hallinnoinnin siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 100.3 §:n mukaisesti. Toki ymmärrän, että asialla on HE 16/2018 vp yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla yhteys ns. kiellettyä valtiontukea ja kokonaisulkoistussopimuksia koskevien sopimusten muuttamisen teemoihin, joiden ratkaisemisen kannalta valittu sääntelyratkaisu on tarkoituksenmukainen. Kiinnitän myös huomion siihen, että pilottien siirtymisellä maakunnille ja pilottien käsittelyllä maakuntaindeksin laskennassa on sellaisia kytkentöjä maakuntien rahoituslakiin, joita ei ole käsitelty liioin hallituksen esityksissä tai sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa: pilottirahoitusta esimerkiksi kohdellaan maakuntien rahoituslain 5.1 §:ssä eri tavoin kuin maakuntien rahoituslain 7-8 §:ien mukaista rahoitusta ja itselleni jää epäselväksi onko pilotteihin liittyvä

toiminta maakuntien rahoituslain 31 §:n mukaista kunnilta siirtyvää toimintaa. Koska perustuslakivaliokunta ei käsitellyt pilottien tätä taloudellista ulottuvuutta tarkemmin lausunnossaan 15/2018 vp, en syvenny niihin enemmälti. Tyydyn vain toteamaan, että tässä muodossa pilotit pikemminkin sotkevat kuin selkiyttävät maakuntatalouden ohjausta sekä siihen kytkeytyen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden (ks. maakuntien rahoituslain 6-7 §:t) vaatiman rahoitustason määrittelyä. Jo tästäkin syystä on syytä suhtautua varauksella pilotteihin siinä muodossa, jossa ne on nyt otettu valinnanvapausmalliin siirtymisen työkaluiksi.

***

Kiinnitän lisäksi huomion siihen, että valtioneuvosto on 18.6.2018 julkaisemassaan muistiossa ”hallituksen linjaukset valinnanvapauden ja maakuntien rahoituksen lakiehdotuksiin linjannut melko tarkan poliittisen tahtotilan pilotoinnin toteuttamiselle näin: ”Pilotteja voitaisiin rahoittaa siten, että ne voidaan toteuttaa samanaikaisesti kaikissa maakunnissa. Tavoite on, että jokaisen maakunnan alueella voitaisiin kokeilla jotakin valinnanvapauden elementtiä.” Pilottisääntelyn väljyys liittyneekin siihen, että valtioneuvosto on jo lupaillut ”maakunnille”, kunnille ja kuntayhtymille pilottirahoja siten, että lupailtujen rahasummien suuruudella ei ole yhteyttä pilottien sisällöstä nouseviin aitoihin kustannuksiin. Samaisessa muistiossa valtioneuvosto on linjannut, että ”Pilottien haku alkaisi vasta lakien tultua voimaan. Aiemmin hakeneilla olisi mahdollisuus täydentää hakemuksiaan. Tästä annettaisiin erillinen ohjeistus.” Kuten olen aiemmin todennut, pidän ongelmallisena, että pilotoinnin valtionavustuksien myöntämisessä aiotaan tukeutua vahvasti sellaisiin hakemuksiin, joilla ei ole alun perin ollut lainsäädäntöperustaa ja jotka on laadittu sisällöllisesti toisenlaisen lainsäädännön varaan jne. Se yleinen kritiikki pilottilainsäädännön käytöstä rahan siirron maakuntiin välineenä, eduskunnan saattamisesta tapahtuneiden tosiasioiden eteen ja toimeenpanossa varaslähdön ottamisen yrittämisestä, jota perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan 15/2018 vp, on edelleen jossakin määrin relevanttia. Kysymys ei ole tältä osin niinkään perustuslainmukaisuuden valvonnasta kuin siitä, että valtioneuvoston ja eräiden ministeriöiden toimintaa valinnanvapausmallin valmistelussa ei voi pitää kaikin osin hyvän hallinnon mukaisena. Minulla on edelleen tällä hetkellä pilottisäännösten soveltamiseen valmistautumisesta sellainen käsitys, ettei valtioneuvosto ottanut täysimääräisesti onkeensa niistä nuhteista, joita perustuslakivaliokunta esitti lausuntonsa 15/2018 vp lopussa.

Valinnanvapauslaki: palvelutuotannon ehdot, elinkeinovapaus ja palvelutuottajan omaisuudensuoja (42-50 §:ien muodostama kokonaisuus)

Valinnanvapauslakiin sisältyy palvelutuotannon ehtoja koskevaa sääntelyä, jota perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 15/2018 vp valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä perustuslain 18 §:n ja 124 §:n näkökulmasta. Annoin aiheesta lausunnon perustuslakivaliokunnalle keväällä 2018 enkä tässä yhteydessä toista tuossa lausunnossa esittämääni.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valinnanvapauslakiehdotuksen 42 § ei täyttänyt kaikilta osiltaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Hallituksen esityksen mukaan maakunta voi asettaa 42 §:ssä lueteltujen ehtojen lisäksi myös muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli syytä täsmentää säännöstä esimerkiksi perusteluissa esitetyillä seikoilla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole tehnyt perustuslakivaliokunnan edellyttämiä täsmennyksiä. **42 §:n täsmentämisessä ei ollut tältä osin kysymys ponnessa olleesta säätämisjärjestykseen vaikuttavasta huomiosta eli tämän perustuslakivaliokunnan tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomion sivuuttaminen**

ei estä valinnanvapauslain hyväksymistä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

***

Valinnanvapauslakiehdotuksen 47 §:ssä säännellään hyväksymisen peruuttamisesta, joka rinnastuu elinkeinoluvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Samat vaatimukset koskevat myös rekisteröinnin peruuttamista. **Perustuslakivaliokunnan mielestä 47 §:n säännöksiä hyväksynnän peruuttamisesta on tämän johdosta syytä täydentää olennaisuutta koskevalla edellytyksellä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen on lisätty perustuslakivaliokunnan edellyttämä olennaisuuskriteeri.**

***

Hallituksen esityksen valinnanvapauslaiksi mukaan maakunta voisi muuttaessaan 43 §:ssä tarkoitettua hallintopäätöstä myös muuttaa yksipuolisesti palveluntuottajan kanssa tehtyä sopimusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 15 §:stä johtuvista syistä olisi asianmukaista korottaa kynnystä sopimuksen yksipuoliseksi muuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tämän johdosta muutettu valinnanvapauslain 49 §:ää siten, että maakunta voi muuttaa sopimusta lain 43 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen perusteella vain siltä osin, kun sopimus on ristiriidassa hallintopäätöksellä muutettujen palvelutuottajaa koskevien ehtojen kanssa. Muutokset tulevat mietintöluonnokseen tehdyn muutoksen perusteella aikaisintaan 2 kuukauden kuluttua päätöksen tiedoksisaamisesta. Katson, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus on tältä osin jossakin määrin huomioitu, vaikkakin palvelutuotannon ehtojen muuttamiselle itselleen ei asetu kovinkaan korkeaa kynnystä. Ehtojen muuttamisen kautta maakunnalle jää mahdollisuus puuttua suhteellisen laajasti perustuslain 15 §:n suojaamaan sopimussuhteeseen. **Ottaen huomioon sen, että perustuslakivaliokunnan esittämässä valtiosääntöoikeudellisessa huomautuksessa ei ollut kyse säätämisjärjestykseen vaikuttavasta ponsihuomiosta niin se, että mietintöluonnoksissa on vain ohuelti tehty valinnanvapauslain 42, 43, 49 §:in muodostamaan kokonaisuuteen perustuslain 15 §:stä juontuvia muutoksia, ei muodosta estettä hyväksyä valinnanvapauslaki tältä osin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Valinnanvapauslaki, maakuntalaki & sote-järjestämislaki: kielelliset oikeudet

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa on tehty useita täsmennyksiä asiakkaiden kielellisiä oikeuksia koskeviin kohtiin. Maakunnan roolia kielellisten oikeuksien turvaajana on vahvistettu muun muassa siten, että maakunnan on edistettävä sitä, että asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavia palveluja olisi saatavilla maakunnan alueella suomeksi ja ruotsiksi, jos nämä ovat maakunnan virallisia kieliä. **Perustuslakivaliokunnan ponsihuomautus valinnanvapauslain 41 §:n palvelujen kieltä koskevasta sääntelystä on huomioitu ja tältä osin valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.** Myös perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 42 §:ään kohdistunut

valtiosääntöoikeudellinen huomautus on huomioitu, vaikka tältä osin kysymys ei ollutkaan ponsihuomiosta.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 26/2017 vp voimakkaasti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa maakuntien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet turvataan maakuntalain 7 §:n lisäksi järjestämislain 6 §:ssä olevalla palvelun kieltä koskevalla säännöksellä. Sen perusteella palveluja on oikeus saada kaksikielisessä maakunnassa valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. **Kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely on sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntojen kanssa ja kaikki mietintöluonnokset voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

***

Haluan kuitenkin kiinnittää huomion vielä siihen, kuinka sote-järjestämislain 6.2 §:ssä säädetään viittomakieltä käyttävien ja muiden aistivammaisten asemasta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia. Tältä osin kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että hallituksen tarkoituksena oli tuoda eduskunnan käsiteltäväksi asiakas- ja potilaslakien kokonaisuudistus (ns. itsemääräämisoikeuslaki), mutta hallitus on päättänyt syksyllä 2018, ettei se tuo sitä eduskunnan käsiteltäväksi. Katson, että voimassa oleva asiakas- ja potilaslaki yhdessä viittomakielilain sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden substanssilainsäädännön kanssa muodostaa kokonaisuuden, jossa viittomakielisen henkilön kielellisten oikeuksien turvaamisessa sosiaali- ja terveyspalveluita tuotettaessa esiintyy muun muassa epäselviin lainvalintasääntöihin ja tulkinnanvaraisiin säännöksiin liittyviä ongelmia. Sen johdosta valittu ratkaisu siirtää asiakas- ja potilaslakien sääntely järjestämislain 6 §:ään sekä samalla jättää asiakas- ja potilaslakien sääntely uudistamatta on altis perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvälle kritiikille. Koska asia ei ole – ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnot 15/2018 vp ja 26/2017 vp säätämisjärjestyskysymys – **pitäisin perusteltuna, että perustuslakivaliokunta tässä yhteydessä toisi esiin tarpeen tarkastella kokonaisuutena viittomakielisten henkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveyspalveluita järjestettäessä ja sen jälkeen tehdä järjestämislain 6 §:ään tarvittavat muutokset.** Tarkastelu on syytä liittää asiakas- ja potilaslakien seuraavalla hallituskaudella tapahtuvaan uudistamiseen. Tähän tarkasteluun liittyvää valtiosääntöoikeudellista analyysiä silmällä pitäen totean, että käsitykseni mukaan niin sosiaali- ja terveydenhuollon voimassa olevassa lainsäädännössä kuin perustuslakivaliokunnan vallitsevassa tulkintadoktriinissa viittomakieltä lähestytään liian vahvasti vammaisuuden kautta, jolloin sivuutetaan muun muassa kuurojen vanhempien äidinkieleltään viittomakielisten kuulevien lasten (ns. coda-lapset) tarpeet omakielisille sosiaali- ja terveyspalveluille (teemaa sivuten ks. edustaja Mäkisalo-Ropposen ym. LA 49/2018 vp, joka tuo esiin viittomakielisten kielellisiin oikeuksiin liittyviä vakavia rakenteellisia perus- ja ihmisoikeusongelmia).

Viittomakielen käsittelyyn liittyvät rakenteelliset ongelmat näkyvät myös siinä, että siinä missä ruotsinkielisten palveluiden ja saamenkielisten palveluiden kehittämistehtävä osoitetaan järjestämislain 35 §:ssä eräille maakunnille, niin viittomakielisten palveluiden kehittämistä ei osoiteta kenenkään tehtäväksi. Vaikuttaakin siltä – mikä on kielellisten oikeuksien näkökulmasta ongelmallista – ettei suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä nähdä edelleenkään oikeina kielinä. Tämä on sinänsä linjassa sen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp toteaman kanssa, ettei lainvalmistelussa ole muutoinkaan tehty selkoa uudistuksen vaikutuksista viittomakieltä käyttävien asemaan.

Tiivistäen totean, että käsillä oleva lakikokonaisuus liittyy uutena lenkkinä sen sääntelyn pitkään ketjuun, jossa valtioneuvoston on ollut piittaamaton eduskunnan viittomakielilain hyväksymisen yhteydessä esittämästä lausumasta (EV 364/2014 vp) turvata viittomakielisten oikeudet koko maassa siten kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on tarkoitettu.

Maakuntalaki ja maakuntien rahoituslaki: maakuntien itsehallinto

Maakuntien itsehallinto ja samalla perustuslain 121.4 §:ään sisältyvä itsehallintokäsitys on muodostumassa hyvin ohueksi. Lainsäädännössä rajoitetaan voimakkaasti maakunnan valtaa palveluiden järjestäjänä vastata palveluiden tuottamisesta. Toisaalta maakuntien hallinnollinen, taloudellinen ja toiminnallinen valtionohjaus olisi erittäin voimakasta, sillä valtioneuvosto voi esimerkiksi ohittaa vaaleilla valitun maakuntavaltuuston päätösvallan omilla hallinnollisilla päätöksillään. Maakunnat ovat pikemminkin jonkinlainen uusi kansanvaltaisille päätöksentekorakenteille rakentuva ”valtionhallinnon taso” kuin paikallisen itsehallinnon aitoja ilmentymiä. Sinänsä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp ei maakuntalain tai maakuntien rahoituslain säännöksiä voi pitää perustuslain 121.4 §:n vastaisina ainakaan siten, että ne muodostuisivat perustuslain 121.4 §:n näkökulmasta esteeksi käsitellä nämä lait tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kiinnitän kuitenkin huomion siihen, että mietintöluonnoksiin tehdyt muutokset ovat pikemminkin kaventaneet kuin vahvistaneet maakuntien itsehallintoa. Viittaan tässä kohdin erityisesti maakuntien rahoituslakiin tehtyihin muutoksiin sekä muihin valtioneuvoston ohjausvaltaa vahvistaneisiin muutoksiin.

Maakuntalaki: investointien ohjaus

Maakuntalain 12 §:ssä säädetään maakunnan investointien ohjauksesta. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtäväaloilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Perustuslakivaliokunta on todennut ponsihuomiona lausunnossaan 26/2017 vp, että sääntelyä on perustuslain 121 ja 80 §:n vuoksi välttämätöntä täydentää ehdotettua täsmällisemmillä säännöksillä taloudellisesti merkittävien ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä. **Maakuntalain 12 §:ään on tehty perustuslakivaliokunnan ponsilausumassa edellytetyt muutokset, joiden johdosta maakuntalaki voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Maakuntien rahoituslaki: rahoitusmallin perussäännökset ja ns. perälautasäännökset

Perustuslakivaliokunta käsitteli valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossaan 15/2018 vp laajasti maakuntien rahoitusta koskevaa lakiehdotusta. Olen antanut tammikuussa 2019 erillisen lausunnon maakuntien rahoituslaista. Lausunnossani katsoin, että **maakuntien rahoituslain 1 ja 3 §:iin on tehty perustuslakivaliokunnan ponsihuomautusten edellyttämät muutokset ja tältä osin rahoituslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sen sijaan rahoituslain 5-8 §:n muodostamaan kokonaisuuteen, joka kytkeytyy myös maakuntalaissa ja maakuntajakolaissa säädettyyn**

arviointimenettelyyn (ns. kriisimaakuntamenettelyyn) ei ole tehty perustuslakivaliokunnan ponsihuomautusten edellyttämiä muutoksia eikä maakuntien rahoituslakia voida tältä osin hyväksyä mietintöluonnosten mukaisessa muodossa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan rahoituslakia koskeneessa teemakuulemisessa nousi keskustelun kohteeksi muun muassa rahoituslain 6.3 §:n tulkinta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 15/2018 vp. Tähän liittyen totean aiempaa lausuntoani vielä täsmentäen yhtyväni muidenkin kuultujen valtiosääntöasiantuntijoiden näkemykseen siitä, että rahoituslain 6.3 § siinä muodossa, kun se sisältyy valinnanvapauslain mietintöluonnokseen, tiukentaa edellytyksiä maakuntien rahoitustason nostosta. Katson, että tämä on vastoin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 15/2018 vp esittämää ponsihuomautusta. En käsitellyt teemaa aiemmassa lausunnossani yksityiskohtaisesti, koska katsoin rahoituslain 6.3 §:n jo muutoinkin perustuslakivaliokunnan lausunnon 15/2018 vp vastaiseksi.

Ottaen huomioon sote-substanssiasiantuntijakuulemisessa esitetty, maakuntaindeksi muodostuu edelleen – sen merkitys perustuslain 19.3 §:n ja 121.4 §:n turvaamisessa huomioiden – vääränlaisista tekijöistä. Samoin ns. menorajoittimen kireys ja rajoittimen ylityksen mahdollistavassa rahoituslain 6.3 §:ssä on omaksuttu soveltamiskynnys (ns. taloudellisesti kriisiytyvien maakuntien määrän tai riittävän väestöpohjan kriteeri) on tunnoton ajatukselle perustuslain 19.3 §:n suojaamista oikeuksista yksilön oikeuksina. Rahoituslain 7 § ja 8 § yhdessä lain 5 §:n kanssa luettuna soveltuvat vain yksittäisten maakuntien väliaikaisten rahoitusongelmien ratkaisemiseen (7 §:n ja 8 §:n mukaista rahoitusta ei lasketa rahoituspohjaan 5 §:n estäessä tämän) samalla, kun ns. arviointimenettelyyn sisältyy perusoikeuksien turvaamisen (PL 19.3 § ja 22 §) näkökulmasta liian vahvaa poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa (joka ei ole nähdäkseni perusteltavissa PL 121.4 §:n välityksellä). Rahoituslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä sidotaan lisärahoituksen tarve ongelmallisesti PL 19.3 §:n käsitteeseen ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”, jonka sisällöllinen määrittely karkaa maakuntalain mukaisen neuvottelumenettelyn, rahoituslain 6.6 §:n osoittaman talousarviomenettelyn ja maakuntalain mukaiseen arviointimenettelyyn sisältyvän talouden tervehdyttämisohjelman kautta käytännössä niin etukäteisen kuin jälkikäteisen perusoikeuskontrollin ulottumattomiin. Siinä missä kuntien valtionosuusjärjestelmässä ja esimerkiksi indeksisidonnaisille etuuksille rakentuvassa perusturvajärjestelmässä rahoitustason mitoitus on siinä määrin kytketty lainsäädäntöön, että muutokset (ja sitä kautta perustuslain 19 §:n tulkinta) tulevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ns. budjettilakeina, siirtyy nyt esitetyssä rahoitusmallissa rahoitustason (ja sitä kautta perustuslain 19 §:n tulkinnan) määrittely pitkälti lainsäädäntöinstrumenttien ulkopuolelle niin valtioneuvoston tosiasialliseen talousohjaustoimintaan kuin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioprosessin piiriin. Pidän tätä erittäin ongelmallisena, jos eduskunnan perustuslakivaliokunta ei päätä samalla ottaa aivan uudella tavalla julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarviota perustuslakikontrollinsa piiriin. Tällaisen perustuslakikontrollin talouspoliittisen päätöksenteon suuntaan laajentamisen pitäisi perustua huolelliselle suunnittelulle eikä sellainen vaikuta olleen tarkoituksena maakunta- ja sote-uudistusta valmisteltaessa.

Rahoituksen riittävyyden ja korotustarpeen arvioinnin edellyttämää tietoa – eli käytännössä rahoituslain 6 §:n ja 7 §:n soveltamiseen liittyvää perustuslain 19.3 §:n toteutumista koskevaa tietoa – tuotetaan muun muassa sote-järjestämislain 30 §:n nojalla laadittavassa sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä. Kun olen johtanut valtioneuvoston kanslian tilaamaa kansallisten perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishanketta vuosina 2015-2016, voin tämän hankkeen tuottaman ymmärryksen nojalla todeta, että Suomessa ei ole sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla minkäänlaista valmiutta (esim. olemassa olevaa indikaattorikehikkoa) tuottaa perus- ja ihmisoikeusperusteista indikaattoritietoa riittävien sosiaali- ja

terveyspalveluiden toteutumisesta siten, että siihen voitaisiin uskottavasti perustaa sellainen ohjausmekanismi, jota nyt ollaan luomassa. Kiinnitän myös huomion siihen, että valtioneuvoston sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimittaman vastineen mukaan tämä järjestämislain 30 §:n nojalla laadittava selvitys alistetaan julkisen talouden suunnitelman laadintaprosessille. Selvityksen taustatietoina on tarkoitus käyttää maakuntien laatimia raportteja, aluehallintovirastojen (tai Luovan) valvontatietojen perusteella laatimia raportteja sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edellä mainittujen raporttien pohjalta tekemää analyysia. Tätä analyysiä on simuloitu maakuntatalouden arviointien simulointien yhteydessä viime vuonna. Simulointi osoittaa, ettei THL kykene vielä tällä hetkellä – osaamisensa tai tietoperustansa näkökulmasta – tuottamaan sellaista tietoa, johon voitaisiin rahoituslain 6 §:n ja 7 §:n edellyttämällä tavalla sitoa valtiosääntöinen – tai edes perus- ja ihmisoikeusperusteinen – arviointi perustuslain 19.3 §:n riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden vaatimasta rahoituksesta maakuntatasolla. Vaikuttaakin siltä, että puhe rahoitustason määrittymisestä perustuslain 19.3 §:n kautta on silkkaa stiiknafuuliaa. Perusoikeusjärjestelmälle tunnottomat (jo aivan sen vuoksi ettei niitä ole kehitetty perusoikeusjärjestelmään sitoen) suunnittelu-, ohjaus- ja arviointijärjestelmät kuorrutetaan nyt perusoikeusretoriikalla sen uskottelemiseksi, että ne saisivat sisältöään perusoikeusjärjestelmästä sellaisella tavalla, jolla ne tosiasiassa eivät tule sisältöään saamaan. Rahoituslain 6 § ja 7 § ovat tästäkin näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Koska sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävä saatavuus perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta on riippuvainen palveluihin käytössä olevista resursseista ja hallituksen esityksen mukaan myös esitetyn lainsäädäntökokonaisuuden perustuslain 6 §:ään kiinnittyvässä yhdenvertaisuusarvioissa keskeiseksi muodostuu maakuntien rahoituksen riittävyys ja se kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa kyetään huomioimaan maakuntien väliset olosuhde-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustannuksiin, kiinnitän huomion vielä siihen, että sellaisia työkaluja, joilla ns. maakuntatason yleiskatteinen rahoitus viedään asiakastasolle monituottajamallissa siten, että maakunta kykenee ohjaamaan palvelutuotantoa, on mietintöluonnoksissa heikennetty. Viittaan tältä osin edellä ja erillisessä lausunnossani asiakassuunnitelmasta toteamaani.

Tässä tilanteessa on syntynyt aito sote-substanssiasiantuntijakuulemisissakin esiin tuotu riski sille, että rahoitusmalli (ja viittaan tässä esimerkiksi rahoituslain 7 §:n ehtojen, maakuntalain mukaisen maakuntatalouden tasapainovaatimukseen kohdistuvan talousohjausmekanismin ja arviointimenettelyn yhteydessä laadittavan talouden tervehdyttämisohjelman yhteisvaikutukseen tilanteessa, jossa perus- ja lisärahoitus on rahoituslain 6.6 §:n mukaisesti talousarvio- ja lisätalousarviopäätösten ”lukkojen takana”) johtaa tilanteeseen, jossa osa määrärahasidonnaisista / väljästi sisällöltään määritellyistä sosiaalipalveluista mankeloidaan ohueksi (vähimmäistasosta muodostuu samalla enimmäistaso) samalla, kun esimerkiksi asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluiden piiriin pääseminen voi de facto edellyttää itserahoitettavien lisäpalveluiden ostamista julkisesti rahoitettujen peruspalveluiden lisäksi. Tässä tilanteessa – ottaen huomioon myös 18 maakunnan määrän olevan asiaa taloudellisesti tarkastellen liian suuri taloudellisesti toimintakykyisten ja taloudellisia riskejä riittävästi poolaavien toimintakokonaisuuksien synnyttämisen näkökulmasta – on ns. valinnanvapausmallin käyttöönotossa perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta edettävä riittävän hitaasti.

Toistan tässä yhteydessä jo lukuisia kertoja aiemmin toteamani: maakuntien taloudellisen toimintakyvyn varmistamisen ja maakuntaperusteiseen monituottajamalliin sisältyvien taloudellisten riskien optimaalisemman poolautumisen näkökulmasta maakuntapohjaista valinnanvapausmallia olisi helpointa

korjata siten, että perustettavien maakuntien määrää vähennettäisiin reippaasti. Jos tähän ei kyetä mallia käyttöönotettaessa on perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n näkökulmasta nähdäkseni lainsäädäntökokonaisuuteen rakennettava mekanismi, jossa taloudellisesti toimintakyvyttömäksi tullut maakunta pakkoliitetään automaattisesti ja hyvin nopealla aikataululla johonkin naapurimaakuntaansa. Tällaista mekanismia ei kuitenkaan sisälly mietintöluonnoksiin. Itse asiassa mietintöluonnoksissa on – hallintovaliokunnan lausuntoa myötäillen – pikemminkin hidastettu kuin nopeutettu pakkoliitosten käyttöä maakuntien taloudellisen toimintakyvyn turvaamisessa. Alleviivaan vielä kerran: monet rahoituslainsäädännössä nyt näkyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat (rahoituslain 5 §, 6 §, 7 § sekä maakuntalain ja maakuntajakolain mukainen arviointimenettely) johtuvat reagoinnista siihen poliittisesti päätettyyn – mielestäni typerään mutta ei tokikaan perustuslainvastaiseen (ks. PeVL 26/2017 ja siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan äänestysratkaisu maakuntien määrään liittyen maakuntalain perustuslainmukaisuudesta, jossa perustuslakivaliokunnan vähemmistön kanta oli mielestäni perustellumpi kuin enemmistön kanta) – seikkaan, että maakuntia on ainakin maakuntalain voimaantulon hetkellä 18 (ja toki mikäli rahoituslakia ei muuteta, maakuntatalouden ennakoinneissa tehdyt ennusteet osoittautuvat oikeaksi ja valtioneuvostolla on poliittista kykyä tehdä niin perusoikeuksia kuin julkistaloutta turvaavia päätöksiä niin joskus 2020-luvun puolivälissä tai loppupuolella reilusti vähemmän).

***

Kiinnitän vielä kerran huomion siihen, että sote-uudistuksen vaikutuksia julkisen talouden kokonaisuuteen on selvitetty varsin niukalti ja esimerkiksi valtiovarainvaliokunta totesikin (VaVL 5/2018 vp), ettei uudistuksen vaikutuksista ole kokonaisarviota edes eri skenaarioiden tasolla. Esitettyyn sääntelykokonaisuuteen kuuluu paljon julkisen talouden kokonaiskustannuksia kasvattavia elementtejä. Esimerkiksi nykyinen henkilöasiakkaille maksettava Kela-korvauksiin perustuva sairaanhoito korvattaisiin järjestelmällä, jossa julkisen talouden rahoitusvastuu kasvaa moninkertaiseksi nykyisestään. Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä joudutaan myös käytännössä tekemään koko terveydenhuollon henkilöstön osalta uudet työsopimukset, jossa syntyy huomattava paine palkkausjärjestelmien yhteensovittamiseen. Investointikustannuksissa aiheutuu ylimääräistä korkorasitusta, koska sote-investointeja ei voida enää rahoittaa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kautta, jonka nollariskisyys on perustunut tekijöihin, joita ei voida siirtää uudessa mallissa maakuntien tilakeskuksen hyödyksi. Kuntaliiton arvion mukaan uudistuksen vuosittaisiksi lisäkustannuksiksi julkiseen talouteen muodostuu runsas miljardi euroa nykytilanteeseen verrattuna. Vaikka kysymys onkin vain summittaisesta arviosta, on selvää, että käsillä olevalla lakikokonaisuudella on merkittäviä ja tällä hetkellä tyystin vailla asianmukaisia arvioita olevia vaikutuksia julkistalouden kokonaisuuteen.

***

Liittyen edellä kielellisistä oikeuksista toteamaani huomautan, että rahoitussääntelyyn ei sisälly kriteerejä, joissa huomioidaan saamenkielisten tai viittomakielisten palveluiden tarjoaminen maakunnan alueella. Näin näitä perustuslain 17 §:n tunnistamia kieliryhmiä kohdellaan heikommin kuin ruotsinkielistä kieliryhmää (ks. rahoituslain 16 §). Kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta asetelma on ongelmallinen. Kuten mietintöluonnoksessa tuodaan esiin, ryhmien kielellisten oikeuksien turvaaminen voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista toteuttaa jollakin muulla kuin rahoituslain 16 §:n kaltaisella säännöksellä ryhmien pieni koko huomioiden. On kuitenkin tärkeää, että kielellisten oikeuksien turvaaminen erityisrahoitusta kohdentamalla ei jää vain hurskaaksi toiveeksi (jollainen mielikuva mietintöluonnosta lukevalle helposti

syntyy) vaan myös tosiasiallisesti toteutuu. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä kiinnittää tähän seikkaan huomio, vaikkakaan tällä aihepiirillä ei ole – ottaen huomioon jo edellä kielellisten oikeuksien käsittelystä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 15/2018 vp ja 26/2017 vp lausuttu – vaikutusta mietintöluonnosten säätämisjärjestykseen.

Sote-järjestämislaki: lailla säätämisen vaatimus

Lausunnossaan 26/2017 vp perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä täsmentää sote-järjestämislain 10 §:n sääntelyä yhteistyöalueiden muodostamisen perusteista ottaen huomioon perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvä lailla säätämisen vaatimus. **Perustuslakivaliokunnan järjestämislain 10 §:ään kohdistama valtiosääntöoikeudellinen ponsihuomautus lailla säätämisen vaatimuksesta on otettu mietintöluonnoksessa asianmukaisesti huomioon ja järjestämislaki voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

***

Lausunnossaan 26/2017 vp perustuslakivaliokunta teki myös sote-järjestämislain 11 §:stä ja 19 §:stä lain 10 §:stä tekemäänsä ponsihuomiota vastaavan ponsihuomion. **Mietintöluonnoksessa on huomioitu asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan järjestämislain 11 §:stä ja 19 §:stä tekemät ponsihuomiot, joten järjestämislaki on tältä osin käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Tuottajalaki: rekisteröinti ja tietosuoja

Tuottajalakiin on tehty vähäisiä muutoksia, jotka liittyvät tietosuoja-asetuksesta johtuvien vaatimusten tarkempaan huomiointiin ja rekisteröintiä koskevien menettelysäännösten täsmentämiseen, joihin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp tekemä ponsihuomio tuottajalain 18 §:stä myös kohdistuu. Mietintöluonnoksessa ei huomioida täysin perustuslakivaliokunnan tekemää ponsihuomiota, sillä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei katso olevan tarvetta poiketa sekä yksityisiä että julkisia palveluntuottajia koskevasta rekisteröintivelvoitteesta. Koska rekisteröinti rinnastuu luvanvaraisuuteen, sen tulee olla yhteensopiva elinkeinovapauden kanssa. Yleisellä tasolla arvioiden katson kuitenkin tuottajalakiin tehtyjen muutosten mahdollistavan tuottajalain säätämisen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, sillä tehdyt muutokset vastaavat riittävissä määrin perustuslakivaliokunnan ponsihuomiota.

Voimaanpanolaki: kunnan omaisuuden siirtäminen

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan 26/2017 vp ponsihuomion voimaanpanolain kuntien omaisuusjärjestelyjä koskevista säännöksistä. Valiokunta korosti, että kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä on täydennettävä kuntien valtionosuuslakiin sisältyvän säännöksen poikkeuksellisissa tai tilapäisissä kuntataloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille myönnettävästä harkinnanvaraisesta avustuksesta

kaltaisella säännöksellä, jonka tulee kuitenkin olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna itsenäinen. Harkinnanvaraisen avustussääntelyn edellytykset on lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä kytkettävä lisäksi valtionosuuslaista poikkeavasti yksittäisille kunnille sote- ja maakuntauudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on ehdottanut muutoksia kuntien omaisuusjärjestelyihin liittyvään kompensaatiosääntelyyn. Keskeisimmät muutokset liittyvät siihen, että kompensaatiota olisi oikeus saada, jos omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset ylittävät 1,0 prosenttiyksikön laskennallisen veronkorotustarpeen. Lisäksi kompensaatiota saisi osittain, mikäli kunnan veroprosentti ylittää koko maan pinotetun keskimääräisen veronprosentin kahdella prosenttiyksiköllä. Kompensaatio olisi tällöin lisäksi 75 % mainitun yhden prosenttiyksikön rajan alittavasta veronkorotustarpeesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lisännyt mietintöluonnoksessaan voimaanpanolakiin kompensaatiomallin ja tehnyt siihen liittyen voimaanpanolakiin muutoksen, jonka mukaan lain 18 §:n ja 21 §:n mukaisia omaisuusjärjestelyjä ei hyväksyttäisi kunnille kompensoitavina kustannuksena. Tällöin menetettyjä kuntayhtymien jäsenosuuksia ja irtaimen omaisuuden luovutuksia ei hyväksyttäisi korvattavina kustannuksina. Kompensaatio kohdistuisi siten lähinnä kunnille tarpeettomiksi jääviin sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjä ja toimitiloihin. Näin rajattuna kompensaatio on nähdäkseni jossakin määrin kapeampi kuin millaiseksi perustuslakivaliokunta on sen lausunnossaan 26/2017 vp tarkoittanut, vaikkakin perustuslakivaliokunnan lausunto jättää tilaa monenlaisille lainsäädäntöratkaisuille. Nyt esitessä mallissa puututaan kuntien omaisuudensuojaan ja kunnan taloudelliseen itsehallintoon perustuslain näkökulmasta edelleenkin jokseenkin ongelmallisesti, sillä eräät omaisuusmuodot on jätetty kompensaation ulkopuolelle ja kompensaation raja-arvo on määritelty kohtuullisen korkeaksi.

Katson, että **sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei ole tehty täysimääräisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp edellyttämiä muutoksia voimaanpanolain 4 lukuun. Tämän johdosta voimaanpanolakia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ennen näiden muutosten tekemistä.** Sääntelyn korjaamiseksi perustuslain 121 §:n edellytykset täyttäväksi on useita mahdollisuuksia. Ainakin sääntelyä on muutettava siten, että kompensaatio kattaa yleisesti kaikki sote-uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt ilman mietintöluonnokseen nyt sisältyviä rajauksia, joilla kompensaation ulkopuolelle esitetään rajattavaksi ne omaisuusjärjestelyt, jotka kunnassa voitaisiin kirjata peruspääomaa vastaan.

Toistan tässä yhteydessä vielä jo edellä toteamani: uudistuksen vaikutuksia julkistalouteen ja sen osana kuntatalouteen on hahmoteltu turhan vähän. Siksi voin vain suuntaa-antavasti todeta, että nyt ehdotettu kompensaatiojärjestely vaikuttaa useiden kuntien taseisiin ja niiden kautta suhteelliseen velkaantumiseen siten, että kompensaatiojärjestelyllä on kiistatta vaikutus perustuslain 121 §:n suojaamaan kuntien taloudelliseen itsehallintoon.

Ahvenanmaan asema

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 26/2017 vp huomion Ahvenanmaan asemaan, joskaan se ei tehnyt siihen liittyviä ponsihuomautuksia. Perustuslakivaliokunta piti muun muassa valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan

hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta. Valiokunta teki lisäksi muita Ahvenanmaan asemaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia huomioita. Totean tässä yhteydessä lyhyesti, että nyt käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei ole edistetty Ahvenanmaan asemaan liittyvien valtiosääntöjännitteiden purkamista. Koska käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunta järjestää asiasta erillisen teemakuulemisen, en käsittele asiaa tässä yhteydessä laajemmalti. Ottaen huomioon Ahvenanmaan itsehallinnon valtiosääntöinen merkitys, pidän valtiosääntöjännitteiden ripeää purkamista välttämättömänä – ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp asiaan liittyvien huomioiden pontevuus jopa mahdollisena säätämisjärjestyskysymyksenä (vaikka teema ei olekaan lausunnon 26/2017 vp ponnessa).

Yhteenveto perustuslakivaliokunnan tekemien ponsihuomautusten asianmukaisesta huomioinnista mietintöluonnoksissa

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan 15/2018 vp ponsihuomautuksen valinnanvapauslain

1) asiakassuunnitelman sitovuudesta ja siihen liittyvistä oikeusturvakeinoista,
2) arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä,
3) asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottamisesta alihankintana,
4) 18 §:n 2 momentin suoran valinnan palvelujen alaa koskevasta sääntelystä,
5) 24 §:n 6 momentin asiakassetelin arvon määräytymistä koskevasta sääntelystä,
6) 27 ja 28 §:n henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvia palveluita koskevasta sääntelystä,
7) 30 §:n henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskevasta sääntelystä,
8) 41 §:n palvelujen kieltä koskevasta sääntelystä,
9) 54 §:n alihankintaa koskevasta sääntelystä,
10) 55 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuudesta,
11) 60, 65, 76, 77, 79 ja 80 §:n henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä
12) 12 luvun voimaantuloa ja palveluiden pilotointia koskevasta sääntelystä.

Olen tässä lausunnossa käsitellyt keskeisenä pitämiltäni osin kohtia 1, 3-10 ja 12, joihin liittyvät ponsihuomiot ovat keskenään hyvin eri laajuisia ja ulottuvat etenkin kohtien 1 ja 12 välityksellä suureen joukkoon valinnanvapauslain pykäliä. Edellä esittämääni pohjautuen katson, että perustuslakivaliokunnan tekemät säätämisjärjestyshuomiot on näihin kohtiin liittyen pääosin huomioitu ja valinnanvapauslain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on tältä osin pääosin perusteet. Olen kuitenkin myös osoittanut, että aivan kaikkiin ponsihuomioihin ei ole välttämättä reagoitu aivan asianmukaisesti ja näiltä osin sääntelyä on nähdäkseni vielä muutettava, jotta valinnanvapauslaki voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden laajamittaisen siirron yksityiselle tarkoituksenmukaisuus perustuslain 124 §:n näkökulmasta – ottaen huomioon myös perustuslain 124 §:n soveltamiseen liittyvä oikeussuojaedellytys – on heikentynyt tehtyjen muutosten johdosta samalla, kun valinnanvapausmallin käyttöönoton asiallisen, asteellisen ja alueellisen porrastamisen (sisältäen pilottien avulla tapahtuva malliin siirtyminen) tarve on kasvanut. Tästä syystä voisi olla perusteltua irrottaa valinnanvapauslain voimaantulosta, valinnanvapausmallin vaiheistuksesta ja pilotoinnista säätäminen erilleen valinnanvapauslain aineellisesta

sisällöstä säätämisestä siten, että ensin säädettäisiin vain jäljemmästä ja sitten uuden valmistelun jälkeen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ensin mainitusta.

En ole tässä lausunnossa arvioinut lainkaan kohtiin 2 ja 11 liittyviä kysymyksiä, joista perustuslakivaliokunta on järjestänyt erilliset teemakuulemiset. Luotan siihen, että kysymykset ovat tulleet asianmukaisesti käsitellyiksi teemakuulemisissa. En siis niiden osalta ota kantaa valinnanvapauslain säätämisjärjestykseen.

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan 15/2018 vp ponsihuomautuksen maakuntien rahoituslain

1) 1 §:n sääntelystä rahoituksesta poikkeamisesta valtion talousarviossa,
2) 3 §:n sääntelystä maakuntien rahoitusosuuksien määrittämisestä asetuksessa,
3) 6, 7 ja 8 §:n sääntelystä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta.

Olen tässä lausunnossa ja erillisessä rahoitusta koskenutta teemakuulemista varten antamassani lausunnossa käsitellyt kaikkia edellä mainittuja kohtia. Olen katsonut, että mietintöluonnoksessa on otettu asianmukaisesti huomioon kohtia 1 ja 2 koskevat perustuslakivaliokunnan ponsihuomautukset. Koska mietintöluonnoksessa ei ole kuitenkaan otettu huomioon kohtaan 3 liittyviä perustuslakivaliokunnan ponsihuomautuksia, katson, että maakuntien rahoituslakia ja siihen liittyviä lakeja eli käytännössä koko maku I-pakettia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman rahoituslain 6-8 §:ien ja niihin kytkeytyvän sääntelyn muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnon 15/2018 vp osoittamalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan 26/2017 vp ponsihuomautuksia:

1) maakuntalain 12 §:ään,
2) sote-järjestämislain 10, 11 ja 19 §:iin lakisääteisyyden tasosta,
3) maakuntauudistuksen voimaanpanolain 4 lukuun kunnan omaisuuden siirtämiseen liittyen,
4) tuottajalain 18 §:ään.

Edellisten lisäksi valiokunta teki ponsihuomautuksia liittyen siihen hallituksen esitykseen valinnanvapauslaista, jonka hallitus veti pois eduskunnan käsittelystä. Olen edellä katsonut, että kohtien 1, 2 ja 4 ponsihuomautukset on huomioitu asianmukaisesti, jonka johdosta maakuntalaki, sote-järjestämislaki ja tuottajalaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. En ole ottanut kuitenkaan tässä lausunnossa kantaa siihen, onko näihin lakeihin muodostunut uusia säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntökysymyksiä. Perustuslakivaliokunta on järjestänyt niin tuottajalaista kuin maakuntalaista erilliset teemakuulemiset, joten luotan, että näitä mahdollisia uusia säätämisjärjestyskysymyksiä on käsitelty teemakuulemisissa riittävästi. Kohdan 3 ponsihuomautusta ei ole huomioitu täysimääräisesti, joten voimaanpanolakia ei voida mietintöluonnoksen mukaisessa muodossa hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Käsillä olevan lainsäädäntökokonaisuuden valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin kytkeytyy kysymys valinnanvapausmallin notifioinnista Euroopan unionille. En ole käsitellyt tätä kysymystä, josta perustuslakivaliokunta on järjestänyt erillisen teemakuulemisen, tässä lausunnossa lainkaan. Luotan, että valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta relevantit kysymykset on käsitelty teemakuulemisissa.

Säätämisjärjestyskannanotto

Katson, että maakunta- ja sote-uudistuksen muodostamaa lainsäädäntökokonaisuutta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Mietintöluonnoksissa ei ole huomioitu riittävällä tavalla valinnanvapauslakia, maakuntien rahoituslakia ja voimaanpanolakia koskevia perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan 15/2018 vp ja 26/2017 vp tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joiden perustuslakivaliokunta on katsonut mainituissa lausunnoissa muodostavan esteen lakien käsittelylle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Näiden lakien perustuslain vastaisilla kohdilla on heijastumavaikutuksia myös muihin lakeihin.

Samalla on kuitenkin todettava, että säätämisjärjestyksen määrittely on monin paikoin sidoksissa siihen, kuinka perustuslakivaliokunnan lausuntoja 15/2018 vp ja 26/2017 vp tulkitaan. Jos ponsihuomioita tulkitaan supistavammin kuin nyt olen tehnyt, lakikokonaisuuden perustuslainvastaisuus vähenee. Jos puolestaan huomio kiinnitetään myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen muihin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin kuin pelkkiin ponsihuomioihin tai ponsihuomioita tulkitaan laajemmin kuin nyt olen tehnyt, lakikokonaisuuden perustuslainvastaisuus lisääntyy. Perustuslakivaliokunta onkin nyt keskeisesti omien lausuntojensa tulkintatehtävän edessä. Se kuinka valiokunta tästä selviytyy ja kuinka hyvin se tulkintansa argumentoi, tulee kertomaan paljon ennakollisen perustuslakikontrollimme nykytilasta ja toimivuudesta.

Helsingissä 14. tammikuuta 2019

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
Tampereen yliopisto