Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 18.12.2018

Turku 15.1.2019

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista koskien seuraavia hallituksen esityksiä: HE 15/2017, HE 52/2017, HE 57/2017 ja HE 71/2017 sekä HE 15/2018 ja HE 16/2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista jotka koskevat yllämainittuja hallituksen esityksiä esitän valtiosäännön perspektiivistä kunnioittaen seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp., s. 77-78, että sosiaali- ja terveyshallinnon ja maakuntahallinnon uudistusta koskevien lakiehdotusten tiettyjä säännöksiä tulisi muuttaa, jotta esitykset voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Samankaltaisia edellytyksiä sisältyi ehdotettuja valinnanvapauslakia ja rahoituslakia käsittelevään perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 15/2018 vp. Tarkastelen lausunnossani pääosin kyseessä olevien edellytysten toteutumista, mutta tarkastelen myös joitakin muita ulottuvuuksia. Otan lausunnossani kantaa mietintöluonnoksiin suurin piirtein hallituksen esitysten antamisjärjestyksessä. Lisäksi käsittelen lyhyesti substanssiasiantuntijoiden lausuntoja. Koska sosiaali- ja terveysvaliokunta on alla olevan arvioni mukaan täyttänyt perustuslakivaliokunnan edellytykset kutakuinkin kaikissa niissä kohdin, joissa perustuslakivaliokunta oli aikaisemmissa lausunnoissaan edellyttänyt muutoksia,

tuon esille alleviivauksin ne mietintöluonnosten kohdat, joita mielestäni pitäisi perustuslaillisista syistä vielä muuttaa.

A. Mietintöluonnos hallituksen esityksistä 15/2017 (maakuntalaki, järjestämislaki, voimaansaattamislaki), 57/2017 (rahoituslaki), 71/2017 (maakuntalain ja järjestämislain täydentäminen) ja 15/2018 (maakuntalaki, järjestämislaki, rahoituslaki)

Mietintöluonnos maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi on hyvin laaja ja sisältää alkuperäisen esityksen HE 15/2017 vp. muutosehdotusten lisäksi täydentäviä hallituksen esityksiä (HE 57/2017 vp., HE 71/2017 vp., HE 15/2018 vp.), kaksi lakialoitetta ja yhden toimenpidealoitteen sekä yhden kansalaisaloitteen. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt näitä uudistuksen osia kahdessa lausunnossaan, PeVL 26/2017 vp. ja PeVL 15/2018. Numerointi alla viittaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lakiehdotusten numerointiin mietintöluonnoksessa.

1. Lausunnossa PeVL 26/2017 vp. edellytettiin maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään sisältyvien investointisäännösten täsmentämistä, jotta asetuksenantovaltuutus olisi perustuslain mukaan toimiva, mitä sosiaali- ja terveysvaliokunta nyt ehdottaakin (s. 119). Säännösehdotuksen 12 §:n taloudellisesti merkittävän investoinnin määrittely sisältää pitkäaikaisuus- ja olennaisuusvaatimuksen, ja muun poikkeuksellisen laajakantoisen investoinnin määrittely sisältää merkittävän työnjakovaikutuksen vaatimuksen tai vaatimuksen pitkäkestoisista tai maantieteellisesti laajakantoisista vaikutuksista. Mielestäni perustuslakivaliokunnan edellytys tavalliselle lainsäätämisjärjestykselle täyttyy tehtyjen täsmennysten jälkeen.

   Maakuntalakiehdotuksen 27 §:ssä säännellään kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asemaa ja säännös koskee useassa maakunnassa ruotsinkielistä väestönosaa, Pohjanmaan maakunnassa suomenkielistä väestönosaa ja Lapin maakunnassa saamenkielistä väestönosaa. Jo hallituksen esityksessä 15/2017 vp. todettiin, että uudistus voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä ja että ruotsinkielisen väestönosan todelliset vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon saattavat jossakin määrin kokonaisuutena ottaen heiketä, sillä vaikuttamistoimielin korvaisi sen erikoissairaanhoitolain 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan, jonka tehtävänä on erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävässä sairaanhoitopiirissä kehittää ja sovittaa yhteen kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoitoa sekä vähemmistön kielellä annettavaan terveydenhuoltohenkilökunnan koulutusta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien (varmaankin sekä perustuslain 17 §:n että 122 §:n 1 momentin vuoksi) ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei mietintöluonnoksessaan tee minkäänlaista varsinaista linjausta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon, mutta toteaa s. 31, että kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävä koskee em. lautakunnasta poiketen kaikkia maakunnan tehtäviä, että maakunnissa ei edellytetä asetettavaksi eri toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten, ettei vaikuttamistoimielin ole

lautakunta, joka voi käyttää julkista valtaa, ja että vaikuttamistoimielin ei ole sidottu maakunnan hallintoon sekä että vaikuttamistoimielimellä ei ole maakuntaa velvoittavaa päätösvaltaa, mistä syystä siltä puuttuu tosiasiallinen vaikutusvalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lisäksi, että vaikuttamistoimielimiä voi luonnehtia neuvoa-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi. Kaiken tämän perusteella on selvää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota vaikuttamistoimielimen vahvistamista perustuslakivaliokunnan kaavailemalla tavalla, vaan lopputulos sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta olisi se, että kieliryhmien kielelliset oikeudet ja osallistumisoikeudet heikkenisivät uudistuksen seurauksena. On huolestuttavaa, että tällainen heikennys, joka on myös perustuslain 22 §:n vastainen, on nyt tarkoituksellisesti otettu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen. Perustuslakivaliokunnan on mielestäni arvioitava tätä säätämisjärjestyskysymyksenä. Viittaan tässä kohden myös aikaisemmin perustuslakivaliokunnalle lausumaani, eli kohtaan 16, joka sisältyy 5.4.2017 päivättyyn lausuntooni perustuslakivaliokunnalle, ja kohtaan 10, joka sisältyy 30.5.2017 päivättyyn lausuntooni.

Järjestämislakiehdotuksen 85 §:ään sisältyy maakuntavaltuustossa toimivan valtuutetun esteellisyyssäännöksiä. Mielestäni ne ovat hyvin muotoiltuja. Julkisessa keskustelussa on kuitenkin esiintynyt kysymyksiä päätöksentekijöiden kahdella tai useammalla tuolilla istumisesta, eikä ainakaan tässä säännösehdotuksessa oteta kantaa kahden tai kolmen tuolin problematiikkaan. Valtioneuvoston ministerin kohdalla asian oikeudelliseen arviointiin vaikuttaa perustuslain 63 §:n 1 momentti ministerin sidonnaisuuksista, jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Eräät ministerit ovatkin jättäneet hoitamatta ainakin joitakin kunnallisia luottamustoimiaan nimenomaan tähän perustuslain säännökseen viitaten, mutta useimmissa tapauksissa kunnalliset luottamustehtävät eivät nähtävästi ole olleet sellaisia, joiden takia ministerin olisi pitänyt jättäytyä pois kunnallisesta luottamustoimestaan. Tämä saattaisi jossain määrin muuttua silloin, kun kyseessä on maakunnallinen luottamustoimi, erityisesti maakuntavaltuuston jäsenyys, kun otetaan huomioon ne laajat tehtävät, jotka nyt käsittelyssä olevan uudistuksen kokonaisuudessa siirtyisivät maakunnille, ja se vahva ohjaus ja rahoitus, jotka kohdistuisivat valtion taholta maakuntiin. Perustuslain 63 §:n 1 momentista saattaisi siis johtua maakuntalain ulkopuolinen esteellisyysperuste. Vaalikelpoisuuteen tämä perustuslainsäännös ei vaikuta.

2. Niin kutsuttuun järjestämislakiehdotukseen perustuslakivaliokunta esitti kolme muutosedellytystä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiseksi. Järjestämislakiehdotuksen 10 §:n asetuksenantovaltuutus on nyt poistettu ja säännösehdotukseen on kirjattu verraten täsmällinen kuvaus yhteistyöalueen rakenteesta. Asetuksenantovaltuutus on poistettu myös lakiehdotuksen 11 §:n kohdalla ja kriteerit suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista ja palveluntuottajien tarkemmasta määräytymisestä ehdotetaan otettavaksi sosiaalihuoltolain 33 a §:stä ja terveydenhuoltolain 45 §:stä. Niihin sisältyy palveluiden kokoamista koskevia kriteerejä, mutta myös valtioneuvostoa koskeva asetuksenantovaltuus, jonka

lainkohdissa esitettyjen kriteerien valossa voidaan olettaa olevan riittävän täsmällinen. Myös järjestämislakiehdotuksen 19 §:ään sisältynyt asetuksenantovaltuus on täsmennetty siten, että säännösehdotukseen sisältyy määritelmä siitä, mitä laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan. Määritelmä näyttäisi myös olevan yhteismitallinen maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään sisältyvän määritelmän kanssa. Näistä lähtökohdista tarkasteltuna perustuslakivaliokunnan edellytykset tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle täyttyvät.

Järjestämislakiehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen ongelmallisesti muotoiltuna 11 §:n 2 momentti, joka koskee laajan ympärivuorokautisen päivystyksen määrittelyä tilanteessa, jossa yksikielisesti suomenkieliselle maakunnalle asetetaan ylimalkainen tehtävä myös ruotsinkielisten päivystyspalvelujen tuottamiselle. Kirjauksesta ei millään tavalla ilmene, miten perustuslain 122 §:n 1 momentista ja perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentista perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 33/2009 mukaan johtuvat vaatimukset täytetään. Nämä vaatimukset edellyttävät nähdäkseni vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten otetaan huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä? Miten turvataan jokaisen oikeus käyttää omassa viranomaisasiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia? Miten turvataan jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi? Miten toteutetaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan? Miten huolehditaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan? Ylimalkainen kirjaus ei millään tavalla täsmennä sitä tapaa, miten yksikielisen Etelä-Pohjanmaan maakunnan tulisi hoitaa kaksikieliset velvoitteensa, vaan jättää asian täysin ko. maakunnan hoidettavaksi. Ainakaan voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain 11 §:n 3 momentin nojalla, mikä lainkohta on täsmälleen samansisältöinen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän säännösehdotuksen kanssa, ei näytä tapahtuneen mitään. Voimassa oleva säännös ei sisällä mitään ohjetta nykyiselle Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirille sen suhteen, miten tällainen erikoislaatuinen ja normaalista kielioikeudellisesta rakenteesta poikkeava järjestely olisi toteutettava, eikä siinä esimerkiksi velvoiteta sairaanhoitopiiriä antamaan asiasta määräyksiä hallintosäännössään. Kielellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä ei ko. sairaanhoitopiirin hallintosääntöön havaintojeni mukaan sisällykään (esim. potilaan hoidon järjestämisen tai rekrytoinnin suhteen),[1] vaikka sellaisia tulee kuntalain (410/2015) 90 §:n 2 momentin perusteella sisältyä ko. sairaanhoitopiirin hallintosääntöön. Maakuntalakiehdotuksen 78 §:n 2 momenttiin sisältyy kuntalakia vastaava säännös, mutta koska Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä ei ole hyväksytty hallintosääntöön kielellisiä oikeuksia toteuttavia säännöksiä, on hyvin epätodennäköistä, että sellaisia hyväksyttäisiin säädettävän maakuntalain nojalla.

Lainsäätäjä on tässä kohdin asettanut perustettavan Etelä-Pohjanmaan maakunnan hyvin vaikeaan tilanteeseen, sillä ko. lainkohdan toteuttaminen on virkavastuun alaista toimintaa. Onko tarkoitus, että Etelä-Pohjanmaan maakunnan työntekijät joutuvat

[1] Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Hallintosääntö 1.6.2017 (http://www.epshp.fi/files/152/Hallintosaanto_Epshp.pdf; katsottu 8.1.2019).

vastaamaan vajavaisesta subjektiivisen kielellisen oikeuden toteuttamisesta järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvassa asiassa Eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka jopa virkasyytteen kautta tuomioistuimelle? Mielestäni on perustuslain vastaista, jos lainsäätäjä luo subjektiivisen kielellisen oikeuden, mutta jättää kertomatta miten sitä käytännössä toteutetaan järjestämisvastuun kantavassa yksikielisessä viranomaisessa tavalla joka vastaisi kielilaissa (423/2003) luotua kansalliskielten turvaamisjärjestelmää ja olisi siten yhdenvertainen, ei ainoastaan kieliryhmien välillä tietyssä maakunnassa, vaan perustuslain edellyttämällä yleisellä tasolla. Lisäksi potilaan kieli on osa potilasturvallisuutta. Näistä syistä lainkohdassa olisi vähintään tullut mahdollisimman tarkasti määritellä se, miten yksikielisessä sairaanhoitopiirissä vastataan yllä oleviin kysymyksiin, jos sellaisessa järjestettäisiin laajaa ympärivuorokautista päivystystä. Tällöin yksikielisen sairaanhoitopiiriin olisi rakennettu sellainen kielellinen erityismekanismi, joka voisi olla samanarvoinen kuin kaksikielisen sairaanhoitopiirin kielellisten oikeuksien turvaamismekanismi ja joka sisältäisi määräyksiä henkilökunnan kielitaitovaatimuksista, rekrytoinnista, päivystystoiminnan organisoinnista ja muista toiminnan organisointiin kuuluvista ulottuvuuksista. Näin ei kuitenkaan lainsäätäjän toimesta menetelty terveydenhoitolakia säädettäessä, eikä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvä ehdotus järjestämislaiksi myöskään esitä 11 §:n 2 momentissa tällaisia kielellisiin perusoikeuksiin kohdistuvia täsmennyksiä (ehkä siksi, että alkuperäisiä tietoja, jotka olivat osoittavinaan, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri olisi ”parempi” laajan päivystyksen toteuttajana, ei ole korjattu tiedoilla, jotka todentavat kummankin sairaanhoitopiirin olevan tässä suhteessa samanarvoisia). Arvioitavana oleva mietintöluonnos antaakin nyt perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden tarkastella, onko yksikielisen Etelä-Pohjanmaan maakunnan vastuulle sälytetty kielellisten oikeuksien turvaamisvelvollisuus perustuslain mukainen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestettäessä. Minun mielestäni se ei tältä osin ole sitä, sillä ehdotettu hallinnollinen jaottelu ei samanaikaisesti toteuta kielellisiä oikeuksia samanlaisten perusteiden mukaan. Itse asiassa hallituksen esitys jatkaa näiltä osin vuonna 2016 alkanutta kielellisten oikeuksien toteutumisen heikentämistä, ja siksi sellaista vaihtoehtoa ei tulisi valita lainsäädännölliseksi lähtökohdaksi, jos on olemassa vaihtoehtoja, jotka vähintään ylläpitävät olemassa olevaa kielellisten oikeuksien tasoa tai parantavat tasoa. Sellainen vaihtoehto on olemassa: Pohjanmaan maakunnan kirjaaminen laajaa ympärivuorokautista päivystystä tarjoavien maakuntien joukkoon, minkä perustuslakivaliokunta toi esille jo lausunnossaan PeVL 63/2016 vp. Perustuslain 122 §:n 1 momentin pohjalta tehtävä hallinnollinen jaotus on tehtävä samanlaisten perusteiden mukaan laillisuusharkintaan nojautuen. Perustuslainkohdan muotoilu sulkee mielestäni pois punnintamahdollisuuden 122 §:n 1 momentin soveltamistilanteessa. Sosiaali- ja terveyspalvelut tulee järjestää sekä suomen- että ruotsinkielisille samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 122 §:n 1 momentin perspektiivistä kielellisten perusoikeuksien ja perustuslain 19 §:n sosiaalisten ja terveydellisten oikeuksien on toteuduttava samanaikaisesti ja täysimääräisesti. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen kohdalla kielelliset sekä sosiaaliset ja terveydelliset oikeudet voivat toteutua yhtäläisellä tavalla samanaikaisesti ainoastaan silloin, kun myös Pohjanmaan maakunnalla on laaja ympärivuorokautinen päivystys. Siitä syystä Pohjanmaan maakunta on mainittava maakuntalain 11 §:n 2 momentissa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos ei

täytä niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp (s. 59) ja lausunnossaan PeVL 63/2016 vp, ei myöskään siltä osin, kuin kyse on perustuslakivaliokunnan toteamasta puutteesta kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa Etelä-Pohjanmaan maakunnan sairaalassa. Siitä syystä säännösehdotusta tulee edelleen arvioida säätämisjärjestyskysymyksenä, sillä sosiaali- ja terveysvaliokunnan muotoilu vuodelta 2016 on tämän vaihtoehdon suhteen sisällöllisesti puutteellinen.

Järjestämislain 11 §:n 2 momenttiin liittyy vielä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa (ss. 62-64) käsitelty kansalaisaloite, joka tässä asiayhteydessä tähtää ko. säännösehdotuksen muuttamiseen. Mietintöluonnoksessa esitetään, että järjestämislain 11 §:ään sisältyvää säännösehdotusta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista ole tarkoituksenmukaista muuttaa tässä yhteydessä. Sen takia sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää päätösehdotuksessaan kansalaisaloitteen hylkäämistä (s. 159). Yllä esittämäni perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi pitänyt päätyä aivan toiseen lopputulokseen kansalaisaloitetta koskevassa arvioinnissaan, mutta valiokunnan kirjaus siitä, ettei muuttaminen ole tarkoituksenmukaista (s. 64) paljastaa asian todellisen luonteen: sosiaali- ja terveysvaliokunta on tehnyt säännösehdotuksensa tarkoituksenmukaisuusperustein, eikä lainmukaisuusharkinnan seurauksena, mitä perustuslain 122 § 1 momentti ja perustuslain 17 § edellyttävät ja jota perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 21/2009 vp. korosti.

Järjestämislain 11 §:n 2 momenttiin sisältyy edellä mainittu säännös siitä, että Etelä-Pohjanmaan maakunnan on väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Kielen valintaa ei kuitenkaan pidä tulkita siten, että asiakas joutuisi valintatilanteeseen, jos hän tulisi Etelä-Pohjanmaan maakunnan ylläpitämään laajan ympärivuorokautisen päivystyksen piiriin, esimerkiksi ko. maakunnan sairaalaan. Asiakas on nimittäin tehnyt valintansa jo siinä vaiheessa, kun hän on rekisteröitynyt väestötietojärjestelmässä joko suomen- tai ruotsinkieliseksi taikka muuttanut kielellistä rekisteröintiään ko. tietojärjestelmässä. Tämä on se valinta, jonka asiakas tekee, eikä häneltä pidä edellyttää muuta valintaa päivystykseen tullessaan. Asiakkaan kieltä koskevan tiedon sisällyttäminen maakunnan käyttämiin tietojärjestelmiin on edellytys sille, että perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaiset kielelliset oikeudet ja saamen kielilain mukaiset kielelliset oikeudet voisivat toteutua heti uudistuksen alusta lähtien. Etelä-Pohjanmaan maakunnan (ja tällä hetkellä myös sairaanhoitopiirin) on siis varmistuttava asiakkaan kielivalinnasta väestötietojärjestelmän kautta. Itse asiassa laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) luo 29 §:n 2 momentissa virkavelvollisuuden väestörekisteritietojen, mukaan luettuna kielitietojen, käyttämiseksi, sillä mm. hallintomenettelyssä sekä muussa viranomaistehtävän hoitamisessa tarvittavat väestötietojärjestelmän henkilötiedot tulee hankkia viran puolesta. Tämä toteutuu käytännön tasolla siten, että julkisyhteisöillä (esim. perustettavilla maakunnilla) on tietojen käyttämistä koskeva sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa. Jokaisen perustettavan maakunnan tulisi viivytyksettä solmia sellainen sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa, niin myös

tietohallinnosta vastaavan valtakunnallisen yksikön. Siksi 11 §:n 2 momentin kirjausta pitäisi muuttaa perustuslain 17 §:n ja 122 §:n 1 momentin kanssa paremmin linjassa olevaksi seuraavalla tavalla, jos eduskunta ei päättäisikään laajan päivystyksen sallimisesta myös Pohjanmaan maakunnassa: "Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan maakunnan on järjestettävä edellä mainitut päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas saa palvelut väestötietojärjestelmästä ilmenevällä kielellään."

Samanlainen muotoilu sisältyy järjestämislakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan "[s]osiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi". Samoin perustein kuin edellä, tämä säännösehdotus tulisi muuttaa seuraavaan muotoon: "Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne väestötietojärjestelmästä ilmenevällä kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi". Näiden kieltä koskevien huomioiden tulisi näkyä myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen tietojärjestelmien uudistamista koskevasta osiosta (ss. 76-81) ja järjestämislakiehdotuksen 58 §:stä, mutta niin ei mietintöluonnosta kuitenkaan ole kirjoitettu.

3. Maakuntalain, järjestämislain ja pelastustoimilain voimaanpanoa koskevaa lakiehdotusta olisi perustuslakivaliokunnan mukaan muutettava siltä osin, kun kysymys on 4. lukuun kohdistuvasta valtiosääntöoikeudellisesta huomautuksesta, jotta lakiehdotus voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaakin kokonaan uuden säännöksen sisällyttämistä voimaansaattamislakiin. Tämän 35 §:n sisältö näyttäisi muilta osin vastaavan niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on asettanut tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle, mutta se on nyt asetettu lakiehdotuksen veroseuraamuksia sääntelevään 5. lukuun, ei lakiehdotuksen omaisuusjärjestelyjä sääntelevään 4. lukuun. Koska säännösehdotuksen 1 momentissa määritellään säännösehdotuksen rajaus siten, että se kohdistuisi siihen lukuun, johon säännösehdotus on sijoitettu, tässä tapauksessa 5. lukuun, muodostuisi säännösehdotus tässä muodossaan merkityksettömäksi. Säännösehdotus on sen takia siirrettävä 4. lukuun, jotta perustuslakivaliokunnan edellytys täyttyisi.

Voimaansaattamislakia koskevaan ehdotukseen kuulu ensimmäisiä maakuntavaaleja koskeva 12 § 1 momentti, joka on siirretty vaalilakia koskevasta lakiehdotuksesta (lakiehdotus no. 20). Säännösehdotuksen mukaan ensimmäiset vaalit toimitettaisiin sunnuntaina 26. toukokuuta 2019. Silloin valittaisiin vain vuoden 2021 loppuun istuva maakuntavaltuusto. Vaalipäivä on kuitenkin epärealistisen aikainen ja sitä on muutettava myöhäisemmäksi. Voi olla, että puoli vuotta lakipaketin hyväksymisen jälkeen olisi mahdollinen vähimmäisaika ensimmäisten maakuntavaalien järjestämiselle, mutta silloin valmisteluun tarvittavan ajan määräytyminen on tehty lähinnä vaaliteknisten näkökohtien perusteella. Lakipaketin materiaalisen sisällön laajuuden huomioon ottaen pidempi valmistautumisaika, esimerkiksi yksi vuosi, olisi suositeltava. ETY -järjestön vaalitarkkailuperiaatteiden mukaan vaalilainsäädännön muutosten pitäisi astua voimaan viimeistään vuotta ennen vaaleja.

Lisäksi voimaansaattamislakiehdotuksen 22 §:ään on lisätty uusi 3 momentti, jonka mukaan kunta vastaa seuraamuksista, jotka aiheutuisivat siitä, että kunta on toiminut ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa joko voimassaolevan lainsäädännön tai kuntaa sitovan sopimuksen vastaisesti. Säännösehdotusta on pidettävä ongelmallisena perustuslain 121 §:ään sisältyvän kunnallisen itsehallinnon kannalta, joka merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp., tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Sikäli kuin kunnat ovat tehneet voimassa olevan lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia päätöksiä, on niistä voinut valittaa voimassa olevien säännösten mukaisesti, ja ellei valituksia ole esitetty tai jos valitukset on todettu aiheettomiksi, on kunta tehnyt ko. päätökset itsehallintonsa sekä kuntalain ja muun lainsäädännön perusteella tavalla, johon ei pitäisi voida puuttua jälkikäteisesti. Tällaisesta jälkikäteisestä vastuun luomisesta ja itsehallintoon puuttumisesta näyttäisi olevan kysymys uuden 3 momentin kohdalla, mutta sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämästä vastuukäsitteestä ei käy ilmi minkälaista vastuuta säännösehdotuksessa tarkoitetaan. Siitä ei myöskään ilmene minkälaisesta menettelystä tällaisessa tilanteessa olisi kysymys ja miten lain- tai sopimuksenvastaisuus todennettaisiin. Mietintöluonnos ei oikein perusteluissakaan anna osviittaa siitä, miten säännösehdotus tulisi ymmärtää ja miten sitä pitäisi soveltaa (ss. 53-57, 135-136), paitsi että yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”kunnan vastuu sopimuksesta kattaa kokonaisuudessaan ajan ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä ja maakunnan vastuu alkaa järjestämisvastuun siirtymisen jälkeen”. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista näkyy siis aikomus määritellä se ajankohta, jolloin vastuu sitoumuksista siirtyy, mutta itse säännösehdotukseen sisältyy ajatus lain tai sopimuksenvastaisen järjestelyn vastuusta. Mielestäni 3 momenttiin sisältyvä säännösehdotus on epätäsmällinen ja epäselvä ja lisäksi luonteeltaan takautuva, ja näistä syistä se saattaisi puuttua perustuslain 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen tavalla, joka olisi toteutettavissa ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Jos säännösehdotuksen ajatuksena on mahdollistaa puuttuminen kunnan ja esimerkiksi yksityisen yrityksen väliseen voimassaolevaan sopimusjärjestelyyn, saattaa säännösehdotus olla ongelmallinen myös perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyvän omaisuudensuojan kannalta. Mielestäni säännösehdotus eli ehdotettu uusi momentti olisi kokonaan hylättävä taikka muutettava sellaiseksi, joka määrittää vastuiden ajallista siirtymistä kunnalta maakunnalle.

4. Rahoituslakia koskeva ehdotus sisälsi alkuperäisessä muodossaan mahdollisuuden poiketa rahoituslaista budjettipäätöksellä, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 tällaista poikkeamismahdollisuutta pidettiin ongelmallisena ja säätämisjärjestyskysymyksenä. Lakiehdotuksen 1 §:ää on tältä osin täsmennetty ja poikkeamismahdollisuus poistettu. Samoin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että asetuksella voitaisiin määritellä rahoituksen eri ulottuvuuksien painoarvoja. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa asetuksenantovaltuutus on nyt poistettu ja painoarvot määritelty lakiesityksen 3 §:ssä. Myös 7 §:ssä aikaisemmin ollutta harkinnanvaraista rahoitusta on muokattu siten, että kyseeseen tulee lisärahoitus

tiettyjen kriteerien nojalla. Näyttäisi siltä, että ehdotus rahoituslaiksi olisi näiden ja muiden lakiehdotukseen ehdotettujen muutosten perusteella säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Mietintöluonnoksessa käsitellään ruotsin ja saamen kielen asemaa sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen näkökulmasta (ss. 100-101). Rahoituslain 16 §:ssä säädettäisiin kaksikielisyyskertoimesta, ja itse säädösehdotus vaikuttaa tässä suhteessa neutraalilta, mutta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos mainitsee, että ”kriteerin perusteella rahoitusta kohdentuisi sen mukaisessa laajuudessa maakuntiin, joissa ruotsinkielisen väestön osuus on merkittävä”. Maininnasta nousee esiin kysymys siitä, onko rahoituslain 16 §:ää tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan sellaisiin kaksikielisiin maakuntiin, joissa ruotsinkielisten osuus on merkittävä? Säännösehdotuksen perusteella voi päätellä, että tämä ei ole tarkoitus, vaan että myös sellaiset kaksikieliset maakunnat voisivat saada kaksikielisyyskertoimen perusteella rahoitusta, joissa ruotsinkielisten osuus ei ole merkittävä. Mietintöluonnoksen s. 100, kolmannen kappaleen viimeistä lausetta on tältä osin muokattava. Huomionarvoista on tietenkin se, että Etelä-Pohjanmaan maakunta, joka on yksikielinen suomenkielinen maakunta, ei saisi rahoitusta kaksikielisyyskertoimen perusteella, jos sen laaja ympärivuorokautinen päivystys hyväksytään sen muotoisena, kuin sosiaali- ja terveysvaliokunta nyt ehdottaa. Saamenkielisten palveluiden rahoitus jää mietintöluonnoksen perusteella vielä auki, minkä johdosta tilanne lienee edelleenkin epätyydyttävä sellaisella tavalla, jota perustuslakivaliokunta moitti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp., s. 61.

8. Lakiesitykseen tuloverolain muuttamisesta sisältyy Ahvenanmaan maakuntavähennystä koskeva 125 a §, joka loisi Ahvenanmaan maakunnassa olevalle verovelvolliselle 12,47 prosentin kokoisen maakuntavähennyksen valtionverotuksessa. Järjestely johtuu siitä, että eduskunnalla ei ole toimivaltaa alentaa Ahvenanmaan kunnallisveroprosenttia, sillä lainsäädäntötoimivalta on Ahvenanmaan maapäivillä itsehallintolain 18 § 5 kohdan nojalla. Ahvenanmaalaisten verovelvollisten kohdalla ei siksi ole mahdollista nostaa vastaavasti veroprosenttia valtionverotuksessa siten kuin SOTE –uudistuksen kohdalla aiotaan tehdä manner-Suomessa, jossa sosiaali- ja terveysvaliokunnan yllä mainittuun voimaansaattamislakia koskevaan mietintöluonnokseen sisältyy säännösehdotus 43 §:ksi. Sen mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2021 tuloveroprosentiksi vuoden 2020 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Jos ehdotettua vähennystä ei tehtäisi, muodostuisi ahvenanmaalaisten verovelvollisten verotaakka huomattavasti suuremmaksi kuin manne-Suomessa olevien verovelvollisten verotaakka ja aiheuttaisi perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisen epäsuhdan. Sinänsä kannatettavan Ahvenanmaan vähennyksen kautta syntyy kuitenkin tilanne, joka vaikuttaa itsehallintolain 49 §:n mukaiseen verohyvitykseen: ”Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (verohyvitys).” Kuten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa mietintöluonnoksessaan (s. 118), järjestely ”tekee Ahvenanmaan itsehallintolain turvaaman verohyvityksen tosiasiassa merkityksettömäksi”, mikä on ongelmallista sen taloudellisen tasapainon ja verotuksellisen neutraliteetin kannalta, joka nykyisen järjestelyn nojalla toteutuu. Lisäksi valiokunta toteaa (s. 118), että ”[p]erustuslakivaliokunta on katsonut sen vuoksi, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen

poistumista korvata”. Viittaan tässä kohden myös siihen, mitä esitin verohyvityksestä 19.4.2017 päiväämässäni lausunnossa perustuslakivaliokunnalle.

Mitään sellaista verovähennyksen korvausmekanismia ei kuitenkaan mielestäni sisälly nyt käsittelyssä olevaan mietintöluonnokseen, eikä sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotukseen myöskään sisälly sellaista lausumaehdotusta, jonka valiokunta mainitsee (s. 118). Näin ollen perustuslakivaliokunnan edellytys maakuntavähennyksestä säätämiseksi ei täyty. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa mainitaan myös, että itsehallintolain kokonaisuudistus olisi vireillä, mutta ilmeisesti se ei ole onnistunut. Siksi ajatus kompensoida vuoden 2021 verohyvityksen poistuma Ahvenanmaalle valtion varoista tilapäisjärjestelynä ennen suunnitellun uuden itsehallintolain voimaantulemista ei näytä mahdolliselta. Siksi ehdotetun maakuntavähennyksen säätäminen lisäämällä tuloverolakiin uusi 125 a § ei ainakaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa hahmotellulla tavalla näytä mahdolliselta. Se ei ehdotuksen mukaan myöskään olisi väliaikainen, vuoden mittaiseksi jäävä järjestely, vaan jatkuva järjestely, sillä ko. lain voimaansaattamissäännöksen mukaan ko. lainkohta tulisi voimaan 1 tammikuuta 2021 ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2021 toimitettavasta verotuksesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos näyttäisi siis olevan näiltä osin hyvin puutteellinen eikä täytä perustuslakivaliokunnan asettamia edellytyksiä (PeVL 26/2017 vp.).

34. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää hylättäväksi 34. lakiesityksen, joka koskee lakia Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta, sillä se on esitetty poistettavaksi hallituksen esityksessä HE 71/2017. Tämä ei liene sinänsä ongelmallista, mutta tässä kohden korostuu tarve palata tasoitusperustetta koskevaan kokonaistarkasteluun ja siihen korvausmekanismin luomiseen, josta oli puhe edellisessä kohdassa.

B. Mietintöluonnos esityksestä HE 52/2017 (tuottajalaki)

Mietintöluonnos koskee hallituksen esitystä HE 52/2017 vp. laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Tähän nk. tuottajalakia koskevaan esitykseen sisältyi useita kohtia, jotka perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp. mukaan olivat ongelmallisia elinkeinonvapauden suhteen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos on näiltä osin mielestäni oikeansuuntainen ja poistaisi suuren osan perustuslain 18 §:ään liittyvistä ongelmista. Lakiesityksen 2 § 2 momentissa määritellyn lain soveltamisalan rajoitus on täsmennetty siten, että lakia sovellettaisiin myös sellaisiin satunnaisiin palveluihin, jotka ovat vastikkeellisia, mikä tarkoittaa sitä, että vastikkeettomat palvelut olisivat lain soveltamisalueen ulkopuolella, paitsi sellaiset palvelut, jotka ovat lainsäädännön mukaan maksuttomia. 18 §:n 2 momenttiin edellytetty rekisteröinnin ehtoja koskeva täsmennys mm. määräaikaisuuden suhteen, minkä johdosta lainkohta olisi nyt säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lisäksi lakiehdotukseen on valiokunnassa lisätty vaatimus palveluntuottajan puutteen olennaisuudesta rekisteröinnin peruuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei sitä vastoin ole täsmentänyt lakiesityksen 5 §:n 1 momentin kolmannen kohdan tapaa palveluntuottajan luotettavuuden arvioimiseksi, vaan on

mietintöluonnoksensa perusteluissa (s. 11) todennut, että ilmoitusta ei voisi hylätä yksistään sillä perusteella, että hakijalla on säännöksessä tarkoitettuja laiminlyöntejä tai velkoja. Valiokunta on sitä mieltä, että lainkohdan soveltamiseen liittyy harkintaa, ja näyttääkin siltä, että käsite ”vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden” sisältää ainakin suhteellisuusharkintaa. Samalla kuitenkin momentin johtolause on hyvin velvoittava, ja sen perusteella palveluntuottajan tulee täyttää jokainen viidestä yleisestä edellytyksestä. Perustuslakivaliokunta voisi ehkä hyväksyä myös esitöihin sisältyvän täsmennyksen, joten yleisissä perusteluissa esitetty (s. 11) voisi olla riittävä, varsinkin jos se toistettaisiin yksityiskohtaisissa perusteluissa siten, että ajatus olisi helpommin löydettävissä. Parempi olisi kuitenkin, jos säännösehdotuksen kolmatta kohtaa täsmennettäisiin. Esityksen 18 §:n 1 momentin viittausta lakiesityksen 2. lukuun ei ole lainkaan käsitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, vaikka perustuslakivaliokunta edellytti 2. luvun täsmentämistä (mikä tarkoittaisi sitä, että mm. yllä mainittu 5 §:n 1 momentin kolmas kohta tulisi täsmennetyksi). Tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunta on kuitenkin tehnyt 2. lukuun yhden muutoksen, joka kohdistuu 5 §:n 1 momentin toiseen kohtaan sisällyttämällä vaatimuksen ilmeisestä sopimattomuudesta ko. lainkohtaan.

Näyttää siltä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta on pääosin ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestysarviointiin vaikuttavat huomiot, tosin muutamilta osin vain perusteluiden tasolla. Lisäksi vuosimaksua koskevaa säännöstöä on nostettu lain tasolle perustuslain 81 §:n takia ja muutoksenhakusäännöksiä on täsmennetty perustuslain 21 §:n mukaisesti siten, että enää ei ole epäselvyyttä siitä, voiko muutoksenhaku tulla ajankohtaiseksi kaikilta niiltä osin, jotka sisältyvät lain alaan. Mielestäni muutettu lakiehdotus ei olisi ongelmallinen perustuslain kannalta ja se voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos 5 §:n 1 momentin kolmatta kohtaa vielä täsmennettäisiin.

C. Mietintöluonnos esityksestä HE 16/2018 (valinnanvapauslaki)

Mietintöluonnos koskee hallituksen esitystä HE 16/2018 vp. laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tähän n.k. valinnanvapauslakiin sisältyi huomattavan paljon säännösehdotuksia, jotka olivat perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2018 vp. mukaan ongelmallisia valtiosääntöoikeudellisesta perspektiivistä säätämisjärjestyskysymyksinä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos ottaa mielestäni kantaa jokaiseen niistä ja on pääosin onnistunut ongelmakohtien poistamisessa.

Asiakassuunnitelma todetaan mietintöluonnoksessa yhteenvedonomaiseksi asiakirjaksi, joka ei ole sitova, vaan joka integroi substanssilainsäädännön nojalla tehdyt (sitovammat) asiakas- ja potilassuunnitelmat sellaiseksi kokonaisuudeksi, joka mahdollistaa palveluntuottajalle kokonaisvaltaisen suhtautumisen asiakkaaseen. Tämä täsmennys on viety sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa useampaan kohtaan lakiehdotuksessa, mm. 2 §:n 3 kohdan määritelmään ja erityisesti 5 §:ään, jossa uusi 5 momentti toteaa, että asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin ja että asiakassuunnitelman sitova sisältö määräytyy sen mukaan, kuin niistä erikseen lainsäädännössä säädetään. Perustuslakivaliokunnan esittämä huoli oikeusturvakeinojen riittämättömyydestä liudentuu täsmennysten takia, ja asiakassuunnitelmaan sisältyvistä mahdollisista virheellisyyksistä voisi nähdäkseni esittää lakiehdotuksen 82 §:n mukaisen kantelun maakunnalle.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä on täydennetty siten, että laskennallisten korvausten perusteena käytetyt, yksittäistä asiakasta koskevat tiedot eivät missään vaiheessa siirtyisi Kansaneläkelaitokselta palvelun tuottajalle. Huolta tässä suhteessa aiheuttaa kuitenkin se, että palvelun tuottaja voisi valitusmenettelyn kautta saada maakunnan päätöksen perusteet tietoonsa, mukaan luettuna yksittäisiä asiakkaita koskevat tiedot, selvittääkseen palvelusta päätetyn korvauksen perusteet (s. 84). Jos palveluntuottajat säännönmukaisesti valittaisivat korvauksen perusteista, olisi ehkä mahdollista, että se arkaluonteisten henkilötietojen suoja, joka nyt ilmenee mietintöluonnoksesta, mitätöityisi valitusten seurauksena. Sen takia tulisi ehkä hahmotella järjestely, jonka nojalla kyseiset henkilötiedot anonymisoidaan. Kyseessä olevaan materiaaliin sisältyvien diagnoosien kautta palveluntuottaja varmaankin voisi yrittää päätellä, miten suuri kustannustekijä jokin yksittäinen asiakas olisi, ilman että asiakkaan nimi ja muut henkilötiedot välttämättä paljastuisivat suoraan tiedoista. Samalla olisi ehkä kuitenkin myös mahdollista, että asiakkaan tarkka henkilöllisyys selviäisi diagnoosin kautta.

Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottaminen alihankintana ei mietintöluonnoksen perusteella enää mahdollistaisi sitä, että palvelun toteuttaminen siirtyisi lainsäädännöllisen suojan ulkopuolelle, sillä palvelujen tuottamisen valvonta (muutetut säännösehdotukset 47 §:ssä ja 81 §:ssä) ja yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön sovellettavuus, mukaan luettuna kielilainsäädäntö sekä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu virkatoimista, ulottuisi myös alihankintana tuotettuihin palveluihin. Säännösehdotuksissa muutetut 54 § ja 42 § sitovat alihankkijat paitsi palveluntuottajiin, myös sovellettavaan lainsäädäntöön. Sääännösehdotuksen 75 § loisi alihankkijalle ja sellaisena toimivan yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön toimielimen tai johdon jäsenelle taikka itsenäiselle ammatinharjoittajalle hyvin selkeän rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Tämän yleensä viranomaistoimintaan kuuluvan lainsäädännön ja vastuun ulottaminen alihankintaan vaikuttanee osaltaan positiivisesti arvioon siitä, että nyt ehdotettu valinnanvapauslainsäädäntö olisi EU:n valtiontukisäännöstön perspektiivistä katsottavissa sellaiseksi yleiseksi palveluksi, joka ei olisi ongelmallinen SEUT:in 107 ja 108 artiklojen nojalla (eritoten jos valinnanvapaussäännöstö ei 107 artiklan 1 kohdan mukaan vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mikä on säännöksen sanamuodonmukainen tarkoitus).

Mietintöluonnoksessa on nyt perusteltu tarkemmin ja laajemmin, mitkä 18 §:n 2 momentin mukaiset erityisalat on tarjottava sosiaali- ja terveyskeskuksissa suoran valinnan palveluina ja viety nuo erityisalat säännösehdotukseen perustuslakivaliokunnan hahmottelemalla tavalla. Lisäysten jälkeen sosiaali- ja terveyskeskukset näyttäytyvät entistäkin enemmän (ja selvästi asymmetrisesti) terveyskeskuksina, sillä kuten mietintöluonnoksessa todetaan, ko. toimipaikassa annettaisiin neuvontaa ja ohjausta sosiaalitoimen alueella niiltä osin, kuin kysymys ei ole sosiaali- ja lastensuojelulainsäädännön nojalla tehtävistä varsinaisista hallintopäätöksistä. Ne olisivat sellaisia merkittävää julkista valtaa sisältäviä päätöksiä, jotka olisi jätettävä maakunnan (maakunnan liikelaitoksen) hoidettavaksi ja joita ei voisi perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä antaa yksityisen toimijan tehtäväksi. Sosiaalitoimi on luonteeltaan terveydenhoitoakin paikallisempaa toimintaa, ja maakunta näyttäisikin mietintöluonnoksen perusteella joutuvan luomaan mekanismeja, joilla sosiaalitoimi (ml. lastensuojelu) viedään maakunnalliselta tasolta paikallistasolle esimerkiksi liikkuvia yksiköitä käyttäen (s. 22). Tällainen maakunnan liikelaitoksen liikkuva sosiaalihuollon ryhmä tai ”iskuryhmä” voisi ehkä olla jossain määrin nykyaikaisen, autolla liikkuvan poliisipartion tyyppinen modernia IT-

teknologiaa hyödyntävä palvelu, jonka puitteissa pystytään ratkomaan esille nousevia kysymyksiä mukana liikkuvien tietojärjestelmien pohjalta.

Mietintöluonnokseen sisältyy 24 §:n 6 momentin asiakassetelin arvoa täsmentävä säännösehdotus. Sen mukaan asiakassetelin arvo ei voisi ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun liittyvää erityistä syytä. Pääsääntö olisi siis se, että asiakassetelin arvo määräytyisi liikelaitoksen palvelun hinnan mukaisesti, ja taustaoletuksena näyttäisi olevan se, että yksityinen palveluntuottaja voisi tuottaa palvelun halvemmalla. On kuitenkin mahdollista, että yksityinen palveluntuottaja ei pystyisi tuottamaan palvelua maakunnan liikelaitoksen määrittelemällä tasolla, vaan yksityisestä palvelusta tulisikin kalliimpi, jolloin yksityinen palveluntuottaja joutuisi joko vaatimaan korvausta ylimenevästä osasta asiakkaalta taikka kieltäytymään asiakkaasta. Mielestäni mietintöehdotukseen ei näyttäisi sisältyvän näitä tilanteita koskevaa pohdintaa, vaikka perustuslakivaliokunta onkin painottanut keskeisenä seikkana sitä, että asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu. Olisiko siis mietintöluonnoksen säädösehdotuksiin sen takia vielä lisättävä joko palveluntarjoajaan kohdistuva kielto laskuttaa asiakkaalta enemmän kuin asiakassetelin arvoksi on määritetty taikka jonkinlainen palveluntuottajaan kohdistuva kontrahointivelvollisuus? Mielestäni ainakin ensin mainittu. Asiakas oletettavasti kantelisi maakunnalle, jos palveluntuottaja (tai sellaisen alihankkija, jonka toiminnasta varsinainen palveluntuottaja sinänsä vastaisi säännösluonnoksen 54 §:n 2 momentin viimeisen lauseen nojalla) ottaisi tai yrittäisi ottaa asiakassetelin lisäksi ylimääräisen maksun palvelun antamisesta, mutta asiakkaalle sellainen ylimääräinen menettely olisi aikaa vievä eikä todennäköisesti johtaisi toivottuun lopputulokseen.

Henkilökohtaista budjettia koskevia säännösehdotuksia mietintöluonnoksen 27 §:ssä ja 28 §:ssä on täsmennetty asianmukaisella tavalla, samoin myös henkilökohtaisen budjetin suuruus 30 §:ssä. Jää kuitenkin samalla tavalla epäselväksi kuin yllä 24 §:n 6 momentin asiakasseteliä koskevassa säädösehdotuksessa, mitä tapahtuisi, jos henkilökohtaisella budjetilla ei saisikaan tarvittua palvelua, vaan asiakas joutuisi maksamaan ylimenevästä osuudesta itse.

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kautta hankittujen palvelujen kieli oli ongelmallisesti muotoiltu hallituksen esityksessä, jossa oli lievennetty perustuslain kielellisistä oikeuksista johtuvaa sääntelyä käyttämällä käsitettä ”mahdollisuuksien mukaan”. Mietintöluonnoksen 41 §:ä koskevassa säännösehdotuksessa käsitteestä ”mahdollisuuksien mukaan” oltaisiin nyt luopumassa, mikä tarkoittaa sitä, että viranomaiselle ei jäisi sellaista perusoikeuteen kiinnittyvää epämääräistä harkintavaltaa, joka ei perusoikeusalueelle kuulu. Säännösehdotuksesta selviää myös se, että ellei käytettävissä ole asiakkaan kielellä palvelua tuottavaa palveluntuottajaa, olisi maakunta viimekätisessä vastuussa palvelun tuottamisesta asiakkaalle muulla tavoin. Mielestäni säännösehdotus vastaa niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan esitti ja jotka johtuvat julkisen vallan perusoikeuksiin kohdistuvasta turvaamisvelvoitteesta.

Alihankintaa koskevaa sääntelyä on täsmennetty perustuslakivaliokunnan huomioiden mukaisesti säännösehdotuksen 54 §:ssä, erityisesti siltä osin, kun kyse on erilaisten asiakassuunnitelmien laatimisesta, joita ei mietintöluonnoksen perusteella voisi tilata toiselta palveluntuottajalta. Palveluntuottajalle asetetaan myös selkeä velvollisuus varmistautua siitä, että alihankkija täyttää säädetyt toimintaedellytykset, ja lisäksi vastuu alihankkijan toiminnasta

sen palvellessa yksittäistä asiakasta. Sen lisäksi, että alihankkijalla on vastuu toiminnasta, on siis myös palveluntuottajalla vastuu.

Säännösehdotuksen 55 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta on täsmennetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla rajoittamalla valtioneuvoston määrittely olennaisuuskriteerin kautta.

Mietintöluonnokseen sisältyy monipolvinen henkilötietojen käsittelyä koskeva jakso, jossa sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa kantaa perustuslakivaliokunnan esittämiin näkökohtiin ja sen edellyttämiin muutoksiin. Säädösehdotuksen 60 §:ssä, 65 §:ssä, 76 §:ssä, 77 §:ssä, 79 §:ssä ja 80 §:ssä on selkeästi täsmennetty sääntelyä ja sitä nostettaisiin osin esitöistä lakiin. Henkilötietojen käsittely, automatisoituun päätöksentekoon ja profilointiin liittyviä ulottuvuuksia on eritelty EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen pohjalta ja päädytty mielestäni suurimmalta osin hyväksyttäviin muutosehdotuksiin. Tietosuoja-asetus on myös tuotu säännösehdotukseen sisältyvän 74 §:n 4 momenttiin kirjauksena siitä, että rekisteröidyllä ei ole oikeutta rajoittaa Kansaneläkelaitoksen hoitamaa henkilötietojen käsittelyä silloin, kun se hoitaa valinnanvapauslain mukaista tehtävää. Se profilointi, jonka 74 §:n 3 momentti mahdollistaa, ei sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämän mukaisesti johda asiakasta koskevaan päätöksentekoon, vaan palveluntuottajaa koskevaan päätökseen siitä, kuinka palveluntuottajalle maksettava kiinteän korvauksen summa lasketaan. Laskentaperusteet eivät siis vaikuttaisi yksilön oikeusasemaan. Siksi on myös tärkeää, että säännösehdotuksen viimeinen lause kieltää laskennassa käytettyjen asiakaskohtaisten tietojen luovuttamisen muuhun käyttötarkoitukseen, mikä tarkoittaa sitä, että palveluntuottaja ei saisi yksittäistä asiakasta koskevia tarvetekijöitä ja painokertoimia. Ylipäänsä näyttäisi siltä, että ehdotus valinnanvapauslaiksi ei – koko muun lakipaketin tapaan – sisällä automaattista päätöksentekoa koskevaa ja mahdollistavaa säännöstä. Koska lakia sovellettaisiin myös lapsiin, olisi ehkä yleisen tietosuoja-asetuksen perspektiivistä lisäksi huomioitava se, että vaikka rekisteröidyllä olisi oltava oikeus olla joutumatta hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan arvioivan, mahdollisesti toimenpiteen sisältävän päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn perusteella, josta hänelle aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla, tulisi tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen numero 71, ensimmäisen kappaleen viimeisen lauseen perusteella pyrkiä siihen, että automatisoidun päätöksenteon kautta tehtyä toimenpidettä ei kohdistettaisi lapseen. Tästä syystä voisi olla paikallaan vielä pohtia sitä, olisiko mahdollinen lapsen asemaa automatisoidussa päätöksenteossa koskeva erityissäännös otettava valinnanvapauslakiin, jossa se erikseen kiellettäisiin nimenomaan siinä systemaattisessa asiayhteydessä, jossa henkilötietojen suojaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa muutenkin käsiteltäisiin.

Mietintöluonnokseen sisältyvä 12 luvun voimaantuloa ja palveluiden pilotointia koskeva sääntely on monipolvinen ja monimutkainen, mutta mielestäni perustuslakivaltiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on otettu asianmukaisesti huomioon. Uudistuksen vaiheistus on tärkeä ulottuvuus, mutta uudistuksen laajuus huomioon ottaen voi sen voimaan tulemiselle kaavailtu aika olla edelleen liian lyhyt, erityisesti kun uudistuksen käsittely on myöhästynyt niin perusteellisesti kuin nyt on käynyt.

D. Asiantuntijalausunnot

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyynnössä on myös pyydetty ottamaan huomioon substanssiasiantuntijoiden esittämiin näkökohtiin, siltä osin kuin niillä on valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Kovin laajaan arvioon ei tässä yhteydessä ole mahdollisuuksia.

Näyttää siltä, että yhdenvertaisuusnäkökohdat eivät muutosten jälkeen enää ole kovin vahvasti esillä. Joissakin lausunnoissa yhdenvertaisuus otetaan esille, yhtäältä sen suhteen, että henkilöt, jotka tarvitsevat eniten sosiaali- ja terveyspalveluja putoavat melkein automaattisesti maakuntien syliin, toisaalta sen suhteen, että työterveysjärjestelmä ja suunniteltu sosiaali- ja terveysjärjestelmä jakavat kansalaiset kahteen osaan. Näyttää kuitenkin siltä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertainen saatavuus perustuslain 19 §:n ja 6 §:n kannalta ei enää olisi kovin suuri huolenaihe, ainakaan substanssiasiantuntijoiden perspektiivistä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus näyttäisi ainakin joidenkin asiantuntijalausuntojen nojalla jäävän varsin asymmetriseksi, koska keskeisiä sosiaalipuolen toimivaltuuksia ei perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä voi antaa yksityisille toimijoille. Sosiaali- ja terveyskeskuksista tulee oikeastaan pääosin terveyskeskuksia, ja vaikka niihin sijoittuukin ohjaus- ja neuvontapalveluja, joutuisi maakunnan liikelaitoksen ”sosiaaliosasto”, ja syrjäisemmillä alueilla sen liikkuva ryhmä, hoitamaan varsinaiset viranomaistoimet.

Ylipäänsä näytti siltä, että substanssiasiantuntijoiden lausunnot koskettelivat lähinnä ehdotusta valinnanvapauslaiksi. Kokonaisuutta ei kovin moni arvioinut, mutta ainakin Kekomäki näytti olevan sitä mieltä, että uudistus on epäonnistumassa.

Monet asiantuntijoista olivat sitä mieltä, että vanhasta järjestelmästä uuteen järjestelmään siirtyminen niissä aikatauluissa, joita mietintöluonnokseen sisältyy, olisi ongelmallista ja riskaabelia. Lienee odotettavissa paljon suurempi ongelmavyyhti vanhasta uuteen siirryttäessä kuin jokin aika sitten, kun kuntien sosiaalietuuksien päätöksenteko ja maksatus siirrettiin Kansaneläkelaitokselle. Tämä varmaan tulee rasittamaan ylimpiä lainvalvojia ja myös hallintotuomioistuimia.

E. Yhteenveto

Yleisvaikutelma sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista on se, että perustuslakivaliokunnan toiveisiin ja erityisesti säätämisjärjestysedellytyksiin on suhtauduttu vakavasti siten, että ne ovat pääsääntöisesti johtaneet muutoksiin. Eräiltä kohdin mietintöluonnokset eivät mielestäni vielä tässäkään vaiheessa luo perustuslainmukaista järjestelmää. Näitä lienevät ainakin seuraavat ulottuvuudet:

-maakuntalakiehdotukseen sisältyy kielivähemmistön vaikuttamistoimielin, jota ei ole vahvistettu lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi perustuslain kielellisten oikeuksien ja 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien edellyttämällä tavalla;

-järjestämislain mukaisen laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen Pohjanmaan maakunnan asukkaille tapahtuisi ylimalkaisesti muotoillun järjestämislain 11 §:n 2 momentin nojalla Etelä-Pohjanmaan maakunnassa, kun perustuslain 17 §:n ja 122 §:n 1 momentin

kielelliset oikeudet automaattisesti turvaava, lääketieteellisesti samanarvoinen järjestely olisi olemassa Pohjanmaan maakunnassa;

-voimaansaattamislakia koskevan ehdotuksen 35 § tulee siirtää 5. luvusta 4. lukuun jotta säännösehdotuksen kohdentuminen olisi tarkoitetun ja perustuslain 15 §:n ja 121 §:n mukainen;

-voimaansaattamislakia koskevan ehdotuksen 22 §:n 3 momentti on uusi ja hyvin epätäsmällisesti ja epäselvästi kirjoitettu, mistä syystä se lienee ongelmallinen ainakin perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon suojan suhteen;

-rahoituslakia koskevan ehdotuksen kohdalla näyttää mietintöluonnoksen pohjalta siltä, että saamenkielisten palveluiden rahoitusjärjestelyä ei ole vielä ratkaistu, mikä olisi ongelmallista ainakin perustuslain 6 §:n ja 19 §:n kannalta;

-tuloverolain muuttamista koskevassa ehdotuksessa ei näytä olevan Ahvenanmaan maakuntaan vaikuttavaa verovähennyksen korvausmekanismia, mikä olisi ongelmallista Ahvenanmaan itsehallintolain ja erityisesti sen 49 §:n kannalta;

-tuottajalain 5 §:n 1 momentin kolmatta kohtaa ei ole täsmennetty siten, että tarkemmin määrättäisiin, miten palveluntuottajan luotettavuutta on arvioitava, minkä takia säännös voi olla ongelmallinen perustuslain 18 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on asiantuntijapyynnössään todennut, että asiantuntijoiden on halutessaan mahdollista arvioida myös teemakuulemisten kohteena olleita aiheita, ennen kaikkea jos pitävät niissä tapahtuneita muutoksia merkityksellisinä arvioitaessa ehdotetun monituottajamallin hyväksyttävyyttä perustuslain 6, 19 ja 124 §:n kannalta. Olen muistaakseni osallistunut kahteen teemakuulemiseen, joista yksi käsitteli kielellisiä oikeuksia ja toinen Ahvenanmaan maakunnan tilannetta. Kielellisten oikeuksien kohdalla parannuksia on tapahtunut joissakin kohdin (mm. käsitteen ”mahdollisuuksien mukaan” poistaminen valinnanvapauslain 41 §:stä), mutta kielellisten oikeuksien suhteen mietintöluonnokseen sisältyy edelleen ongelmia, jotka olen maininnut yllä. Ahvenanmaan maakunnan kohdalla ehdotettu järjestelmä on käsittääkseni vielä epätäydellinen eikä mitään merkityksellistä muutosta liene tapahtunut kokonaisuuden suhteen, vaikka tuloverolakia koskevaan lakiehdotukseen sisältyykin nk. Ahvenanmaan vähennystä koskeva säännösehdotus. Perustuslain 124 §:n piiriin kuuluvien asioiden kohdalla on tapahtunut merkittävääkin positiivista kehitystä, sillä mm. alihankintana tuotettavien palvelujen voidaan nyt katsoa täyttävän ko. perustuslainkohdan edellytykset.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa valinnanvapauslaista mainitaan päätösehdotuksessa, että eduskunta hyväksyisi tietyn määrän lausumia, joita valiokunta ehdottaisi, mutta näistä ei ole tehty tarkempaa yhteenvetoa. Maakuntalakiehdotukseen liittyen tulisi ainakin hyväksyä lausuma perustuslain 14 §:ään tehtävistä muutoksista, joilla maakuntavaaleihin osallistuminen huomioitaisiin perusoikeutena.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi, julkisoikeuden professori