

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.4.2017 KELLO 10.00

HE 15/17 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausunnon lähtökohdista

Kuten yleensäkin valtiosääntöjuristin lausunnot perustuslakivaliokunnalle koskee lausunto tässäkin asiassa lähinnä vain lakiehdotusten valtiosäännönmukaisuutta - sekä tiukkaa kysymystä perustuslainmukaisuudesta tai -vastaisuudesta että väljempää kysymystä ehdotusten soveltuvuudesta valtiosäännön kokonaisuuten ja periaatteisiin. Tämä on selvää. Ehdotusten reformiluontoisuuden ja laajuuden vuoksi pidän kuitenkin aiheellisena erikseen todeta, että lausuntoni ei tarkoita mitään kannanottoa – vaitiololla tai lausumin ilmaistua - ehdotusten toimivuuteen, tehtyihin selvityksiin, vaikutusten arviointiin, asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen tms. Tämän kaltaisille seikoille voi kuitenkin tulla myös valtiosäännön kannalta merkitystä, jos esim. toimivuutta koskevat epäilykset tai vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet laatunsa vuoksi voivat jo merkittävästi vaikuttaa siihen, vastaako ja kuinka hyvin ehdotus perustuslain vaatimuksia.

Nyt tekeillä olevaa uudistusta voidaan pitää itsenäisyyden ajan suurimpana hallinnollisena reformina. Uudistuksen laajuus ja merkitys ja siihen väistämättä liittyvä detaljien runsaus saattaa käytännössä johtaa siihen, että kaikkiin ehdotusten yksityiskohtiin ei eduskuntakäsittelyssä ehditä paneutua samalla tarkkuudella kuin mitoiltaan tavanomaisten esitysten käsittelyssä yleensä tehdään. Tällaiseen käsittelyn pieneen ”väljentymiseen” voi ehkä myötävaikuttaa myös ajatus siitä, että suuren reformin yhteydessä joka tapauksessa herkästi joudutaan pian korjaamaan tai hiomaan joitakin yksityiskohtia. Kun kysymys on lain tasolla luotavista normeista, ei detaljisääntelyn tavanomaisista tarkkuusvaatimuksista tietysti voida suurissakaan reformeissa livetä. Periaatteellisesti merkittävämpi kysymys tässä on, voiko reformin suuruudella – laaja-alaisuudella ja vaikutusten kauaskantoisuudella - olla merkitystä sille, miten valtiosääntöä olisi ehdotusten arvoinnissa tulkittava. Kun suunniteltu reformi on

hyvin suuri , voitaisiin ajatella, että kyseessä on ensi sijassa suuren luokan poliittinen ratkaisu, jonka vuoksi painoa tulee panna erityisesti sellaisille asioille kuin yhteiskunnan kokonaisuus ja projektin pitkän tähtäyksen tavoitteet, ja ettei projektin arvioinnissa sen vuoksi kuulu soveltaa valtiosääntöjuridiikkaa ainakaan samalla tiukkuudella kuin tavanomaisempien, ehkä painotuksiltaan ”juridisemmiksi” käsitettyjen lainmuutoshankkeiden yhteydessä.

On kyllä paikallaan sanoa, että suuret ratkaisut kuuluvat enemmän poliitikoille kuin juristeille. Lähtökohdaksi ei kuitenkaan voida ottaa sitä, että tällaisessa vuosikymmenten suuressa uudistuksessa ei valtiosäännön vakiintuneista tulkinnoista voida kaikessa pitää kiinni, vaan valtiosäännön pitää tarvittaessa joustaa. Syyt ovat ilmeiset. Ajatukselle perustuslain joustamisesta suurissa kysymyksissä ei ole mitään perusteita sen kummemmin kotimaisen valtiosääntöoikeuden ”opeissa” kuin perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tähän tilanteeseen on osaltaan vaikuttanut se, että kotimaista perustuslain muuttamisjärjestystä voidaan pitää (poikkeuslakimenettelyyn suhtautumisesta täysin riippumatta) hyvin joustavana. Suuren ja paljon keskustellun reformin menestyksellinen läpivieminen edellyttää myös asiassa relevanttien perustuslakikysymysten käsittelyn vakuuttavuutta eikä vakuuttavuus tässä hevin voi nojata perustuslain ”uusiin” tulkintoihin.

Uudistuksen toteuttamisen aikataulu ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Uudistukselle kaavailtu aikataulu näyttää merkitsevän myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelylle asioiden laajuuteen ja vaikeusasteeseen nähden hyvin tiukkaa aikataulua. Tämäkään ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys, vaikka tilanne voikin herättää kysymyksiä eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä. Kireän aikataulun asettaminen hyvin vaativan lainsäädäntökokonaisuuden eduskuntakäsittelylle voi käytännössä tulla merkitsemään asian laatuun nähden hyvin kireää aikataulua myös perustuslakivaliokunnalle sen valmistaessa lausuntoa ko. lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Myöskään tämä perustuslakivaliokunnan käytettävissä oleva aika ei tietysti ole varsinaisesti valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

Se, että valiokunnalla on lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävässään käytettävissään esiin tulevien kysymysten asianmukaisen käsittelyn vaatima aika, on kuitenkin lakien perustuslainmukaisuudesta tehtävien ratkaisujen vakuuttavuuden ja perustuslakivaliokunnan toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta oleellinen asia. Vakuuttavuutta ja luottamusta koskevien kysymysten merkitys korostuu tällaisessa uudistuksessa, joka on sisällöllisesti erittäin merkittävä ja on jatkuvasti synnyttänyt keskustelua ja erimielisyyttä. Minusta ainakin tämän merkittävyysluokan asiassa pitäisi päätöksen siitä, missä aikataulussa perustuslainmukaisuutta koskeva lausunto annetaan, kuulua vain perustuslakivaliokunnalle itselleen. Eduskunnan sisäisiä aikataulutuksia ajatellen on huomion arvoista, että perustuslakivaliokunta ei perustuslainmukaisuutta koskevia lausuntoja antaessaan toimi täyistunnon päätösten sisällöllistä valmistelua suorittavana elimenä, vaan tekee oikeudellisia ratkaisuja, jotka sitovat myös täysistuntoa. Sitä, että perustuslakivaliokunnan pitäisi voida itsenäisesti päättää, missä ajassa se pystyy antamaan asianmukaisesti valmistellun lausunnon, puoltaa tilanteittain se, että lakiehdotuksiin liittyvien perustuslakikysymysten määrä ja vaikeaselkoisuus tulee ehkä kunnolla esille vasta valiokunnan käsitellessä asiaa.

Minusta perustuslakivaliokunta voisi tässä asiassa näkyvästi tuoda julkisuuteen, että se pitää lakikokonaisuudesta annettavaa lausuntoa niin tärkeänä ja vaativana asiana, että sen

on voitava käyttää lausunnon valmistamiseen kaikki se aika, minkä se työn kestäessä itse katsoo tarpeelliseksi ja ettei valiokunta sen vuoksi voi katsoa olevansa millään tavoin sidottu mihinkään sille ulkopuolelta, hallituksen tai eduskunnan piiristä, mahdollisesti esitettyyn aikatauluun. Tällainen kannanilmaisu viestittäisi osaltaan sitä, kuinka tärkeänä ja erityisenä valiokunta pitää tehtävänsä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Se, että valiokunta ilmoittaisi, että se ei katso voivansa sitoutua mihinkään sille ulkopuolelta ehkä asetettavaan aikatauluun, ei luonnollisesti sulje pois sitä, että valiokunta tosiasiaassa pyrkii – kuten yleensäkin – mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon valiokunnan ulkopuolelta tulleet aikataulutoiveet.

Perustuslakivaliokunnan mahdollisuus suorittaa tehtävänsä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa asianmukaisella tavalla edellyttää luonnollisesti myös sitä, että valiokunnalla on tehtävään kuuluvia ratkaisuja tehdessään kaikki tarvittava aineisto asiaan kuuluvalla tavalla käytettävissään. Yleisten toteamusten tasolla tämä lienee ongelmaton lähtökohta. Nyt tarkasteltavana olevassa uudistuksessa aiheutuu valiokunnan työlle kuitenkin ongelmia siitä, että kokonaisuuteen kuuluvat valinnanvapautta koskevat lakiehdotukset tuodaan eduskuntaan vasta myöhemmin. Uuden lakiehdotuksen tuominen mukaan tiettyä lakikokonaisuutta koskevaan perustuslainmukaisuuden tarkasteluun on sinänsä tietysti mahdollista. Ongelmia voi kuitenkin aiheutua siitä, että valinnanvapautta koskevat lakiehdotukset voivat nähtävästi olla sisällöltään hyvin merkittäviä uudistuksen lainsäädäntökokonaisuuden ja myös sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Tällaiseen huomattavaan merkitykseen on viitattu myös itse esityksessä, sen säätämisyjärjestysperustelujen eri kohdissa. Esim. sivujen 671 ja 672 taitteessa todetaan:

”Hallituksen linjaaman monituottajamallin sekä valinnanvapaussääntelyn toteutus tulee vaikuttamaan osaltaan myös uudella rakenteella saavutettaviin kustannusten kasvun alentamisen tavoitteisiin.

Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos näitä kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta, koska maakunnat eivät voi jättää palveluja antamatta....”

Säätämisyjärjestysperustelujen s. 673 todetaan:

”Rahoitusperiaatteen kannalta ei kuitenkaan voida pitää täysin ongelmattomana sitä, että maakuntien rahoitus mitoitetaan lähtökohtaisesti 10 vuoden ajaksi siinä määrin alhaiseksi, että ei ole varmuutta miten maakunnat kykenevät lakisäätteisestä palvelujen järjestämistä vastuusta selviämään. Arvioinnin ongelmallisuutta korostaa edelleen se, ettei valmisteilla olevan valinnanvapausmallin kustannusvaikutuksia ole vielä mahdollista arvioida. Valinnanvapausratkaisulla on kuitenkin olennainen merkitys maakunnan kokonaiskustannusten ja siten myös maakunnan liikelaitoksen rahoituksen muodostumiselle. Ehdotetun sääntelyn kautta muodostuvan maakuntien rahoituksen niukkuutta lisää edelleen uudistuksesta aiheutuvat muutuskustannukset, jotka tulevat maakuntien katettavaksi palveluihin varatusta rahoituksesta, jollei niihin erikseen myöhemmin myönnetä rahoitusta....”

Edelleen todetaan säätämisyjärjestysperustelujen lopulla s. 693:

”Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole kokonaisuudessaan valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia

tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.”

Valinnanvapaussääntelyllä on jo säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyn (lausuma s. 666, lainattu tässä myöhempana hallintotehtävien siirtoa koskevassa kohdassa) mukaan merkitystä arviotaessa ehdotetun järjestelmän suhdetta hallintotehtävän siirtoa muulle kuin viranomaiselle koskevaan PL 124 §:n säännökseen. Valinnanvapauden toteuttamistapa voi merkittävästi vaikuttaa myös perustuslain muiden säännösten noudattamista koskeviin arvioihin, ehkä tärkeimpänä esimerkkinä kysymys yhdenvertaisuuden käytännön toteutumisesta – niin alueellisesti kuin eri ryhmien välillä - sote-palvelujen järjestämisessä.

Valinnanvapaussäännösten asema osana syntyvää lakikokonaisuutta merkitsee sitä, että perustuslakivaliokunta ei voi antaa lausuntoa lakikokonaisuuden suhteesta perustuslakiin ennen kuin valiokunta on voinut asianmukaisesti perehtyä valinnanvapautta koskeviin lakiehdotuksiin. Kun perimmältään on kyse yhdestä lainsäädännöllisestä kokonaisuudesta, ei näytä asiallisesti mahdolliselta, että valiokunta antaisi erilliset lausunnot nyt käsillä olevasta esityksestä ja valinnanvapautta koskevasta, myöhemmin tulossa olevasta esityksestä. Minusta tässä ei myöskään ole kysymys vain siitä, että valiokunnan lausuntoa ei anneta ulos ennen kuin myös valinnanvapautta koskeva ehdotus on ehtinyt olla ”säädyllisen ajan” käsiteltävänä valiokunnassa. Asiassa ei saisi syntyä käsitystä, että valiokunta on tosiasiassa muodostanut tulkintalinjansa jo nyt tarkasteltavan esityksen pohjalta ja valinnanvapautta koskevan esityksen käsittelyssä ei sitten ole enää kajottu jo omaksuttuihin tulkintoihin, vaan kysymys on siinä vaiheessa ollut vain uuden esityksen huomioon ottamisesta lausunnon tekstin viimeistelyssä. Tällainen kuva valiokunnan esittämien tulkintakannanottojen muotoutumisesta ei palvelisi luottamusta valiokunnan toimintaan tärkeässä asiassa. Myös valiokunnan ulkopuolella tulisi säilyä selvänä käsityksenä, että kaikki lainsäädäntökokonaisuuden relevantit asiat ovat päässeet asianmukaisesti vaikuttamaan valiokunnan kannanottojen muotoutumiseen ja että siten esimerkiksi valinnanvapaussäännösten sisällöstä asiallisesti riippuvia tulkintoja on lähdetty valiokunnassa rakentamaan vasta kun tuota säännöstöä koskeva ehdotus on ollut valiokunnassa käsiteltävänä.

Tarkastelen seuraavassa eräitä lakiehdotusten suhdetta valtiosääntöön koskevia kysymyksiä. Kiinnitän huomiota asioihin, joita on otettu esille esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 646 - 694). Tarkastelen kuitenkin vain sellaisia kysymyksiä, joiden tässä kommentointi näyttää aiheelliselta.

Maakuntajako

Säätämisyjärjestysperustelujen melko alussa on omalla otsakkeellaan käsitelty maakuntajakoa ja perusoikeuksien toteutumista (s.651 -). Se, kuinka hyvin perusoikeudet toteutuvat erilaisissa yleisissä hallintoaluejaoissa tai jaoissa, joissa on kysymys vain tietyn sektorin asioiden hallinnosta, on yksi keskeinen kriteeri arvioitaessa jonkin jaon soveltuvuutta valtiosäännön kokonaisuuteen. Pidän tässä kohden kuitenkin aiheellisena esittää vain kaksi toteamusta. Toinen niistä on se, että lainsäätäjällä täytyy olla jakojen yleisessä järjestämisessä hyvin suuri harkintavalta. Harkintavaltaa vaatii erityisesti se, että hallinnollisilla jaotteluilla voidaan – oikeutetusti – tavoitella hyvin erilaisia ja yhteismitattomia tavoitteita, että jaotteluja

joudutaan sovittamaan yhteen muunlaisten jaottelujen kanssa ja että jaotteluihin yleensä liittyy pitkä aikaperspektiivi ja sen mukanaan tuomat epävarmuustekijät. Toinen toteamus on se, että sosiaali- ja terveystalvelujen osoittamiselle kuntia huomattavasti suurempien yksiköiden tehtäväksi on noiden palvelujen laatuun ja vaativuuteen liittyviä painavia perusteita. Esitetyn jaon yleisiin piirteisiin ei nähäkseni voida kohdistaa mitään merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.

Kysymyksiä kansanvaltaisuudesta ja itsehallinnosta

Säätämistäjärjestysperusteluissa on Kansanvaltaisuus-otsakkeen alla käsitelty ehdotetun maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta ja arvioitu maakunnille kaavaillun itsehallinnon laatua erityisesti suhteessa PL 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon (s. 661 – 665). Näiden kysymysten tarkastelun taustaksi viittaa aluksi joihinkin kannanottoihin.

Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan 2 §:n osalta mm. (HE 1/98 vp, s. 74):

”Vaikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, uuden hallitusmuodon lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta.”

Tähän vallankäytön kansanvaltaisuus-vaatimukseen on perustuslakivaliokunta nojannut esim. juuri sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeneessa lausunnossaan pevl 67/14 vp (s. 5) ja vaatimus päätöksenteon kansanvaltaisuudesta on yleensäkin esitetty valiokunnan eri lausunnoissa olennaisena elementtinä PL 121 §:ssä tarkoitettussa kunnan asukkaiden itsehallinnossa.

Maakunnille ajatellun itsehallinnon suhteesta perustuslaissa osoitettuihin itsehallintojärjestelyihin todetaan säätämistäjärjestysperusteluissa nyt mm. (s. 661):

”Koska kunnallinen itsehallinto on maakunnan itsehallinnon lähin vertailukohta, on maakunnan itsehallintoa jäljempänä kuvattu ja arvioitu uutena lailla säädettävänä PL 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna omana itsehallintomuotonaan, mutta myös arvioitu suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Tätä tarkastelua voidaan pitää perusteltuna myös siksi, että esityksellä siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnallisen itsehallinnon piiristä uuden maakunnallisen itsehallinnon piiriin.”

Edellä viitatussa lausunnossaan pevl 67/14 vp perustuslakivaliokunta totesi ”kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta” mm. (s.8):

”Tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto.”

Lausuma voisi olla ymmärrettävissä niin, että valiokunta katsoi kuntaa suurempien alueiden itsehallinnollisuuden edellytykseksi sekä päätöksenteon kansanvaltaisuuden että oman verotusoikeuden. Toisaalta voidaan todeta, että valiokunta totesi em. lausunnossa samalla sivulla myös:

”Perustuslakivaliokunta ei pidä perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdottomana siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle.”

Kansanvaltaisuuden ja itsehallinnon toteutumista ehdotetussa järjestelyssä voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista. Yhden lähtökohdan tarjoaa edellä viimeksi esitetty lainaus. Kunnille turvattu itsehallinto ei estä joidenkin laissa nyt kunnille osoitettujen tehtävien siirtämistä pois kuntien vastuulta esimerkiksi kuntia suuremmille itsehallintoalueille tai suoraan valtion organisaation tehtäviksi. Itse järjestelmiä tai järjestelytyyppejä ajatellen (ja siis mahdollisten uudistusten yksityiskohtia vielä arvioimatta) ei siis olisi mitään perustuslaillista estettä sille, että nyt kunnilta siirrettäviksi ehdotetut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin valtion elinten hoidettaviksi. Tällaisen siirron yhteydessä olisi selvästi merkitystä myös kysymyksillä päätöksentekomenettelyjen kansanvaltaisuudesta ja PL 2 §:ssä ja PL 14,4 §:ssä tarkoitetusta yksilöiden oikeudesta vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka näillä kysymyksillä on ja pitää olla merkitystä tehtäessä valintoja erilaisten järjestelyvaihtoehtojen välillä, ei perustuslakia voida tulkita niin, että kansanvaltaisuuteen ja yksilön vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät tekijät merkitsisivät oikeudellista estettä tai edes merkittävää oikeudellista rajoitusta mahdollisuudelle siirtää sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia tehtäviä valtion vastuulle.

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin valtion elimille, ei ymmärrettävästi olisi mitään perustuslaista johtuvaa estettä – voisi päin vastoin olla PL 2 ja 14 §:ään liittyviä syitä - liittää päätösvaltaa käyttävien organien toiminnan yhteyteen erilaisia kuuulemismenettelyjä, osallistumisjärjestelyjä, neuvottelukuntia, ”vaikuttamiselimiä” tms. Mitään estettä ei olisi myöskään esim. sille, että jotkin neuvottelukunta-tyyppiset elimet tällöin muodostettaisiin kansanvaltaisuutta, edustuksellisuutta korostavissa menettelyissä. Kun tämänkaltaiset järjestelyt ovat mahdollisia ja kun samalla on ilmeistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen kuntaa suuremman alueen itsehallinnolliselle organisaatiolle on järjestelmänä myös mahdollinen, voidaan kysyä, mikä perustuslaissa estäisi sekamuotoiset järjestelyt, joissa on huomioonotettavassa määrin sekä valtiollisten elinten päätösvaltaa että itsehallinnollisuutta sisältäviä järjestelyjä (sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännöksethän edellyttävät vain, että julkisen vallan on ko. palvelut luotettavasti turvattava, mutta eivät sellaisenaan sano, minkälaisessa järjestelyssä turvaamisen tulee tapahtua). Lailla toteutettavan järjestelyn pitää tietysti täyttää paitsi sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen vaatimukset myös esim. yhdenvertaisuutta, kielellisiä oikeuksia, julkisen vallankäytön virkavastuullisuutta ja julkisen hallintotehtävän viranomaiskoneiston ulkopuolelle antamista koskevat perustuslain vaatimukset. Perustuslaista ei sen sijaan voida johtaa merkittäviä yleisiä ohjeita sille, minkälaisia valtiollisen päätöksenteon ja itsehallinnollisuuden elementtejä voidaan yhdistää ja millä tavoin, eikä liioin sille, minkälaisia itsehallinnollisiksi nimitettyjen järjestelyjen tulee olla tai minkälaisia ne voivat olla.

Esityksen mukaan maakunnalla on alueellaan itsehallinto (Maaakuntalaki 2 §). Minusta on selvää, että maakunnan itsehallinto sellaisena kuin se esitykseen sisältyvien lakiehdotusten mukaan tulisi toteutumaan maakuntien ylivoimaisesti tärkeimmässä ja ainakin alkuvaiheissa täysin dominoivassa tehtävässä, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä, ei täytä niitä itsehallinnon sisältöä koskevia vaatimuksia, joiden on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. En mene yksityiskohtiin, mutta keskeisiä syitä ovat lähinnä: verotusoikeuden puute ja siihen liittyvä taloudellisen itsenäisyyden vähäisyys,

valtion orgaanien hyvin voimakas taloudellinen ja sisältöihin kohdistuva ohjaus, merkittävien kysymysten osoittaminen maakuntien yhteistoiminnan piiriin ja merkittävän kiinteistövarallisuuden siirtäminen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle (ns. voimaanpanolain 31 §).

Se, että en pidä yksityiskohtaisempaa tarkastelua tässä aiheellisena, johtuu paljolti siitä, että maakunnille nyt kaavaillun itsehallinnon laatu ei tässä mielestäni voi muodostua perustuslainmukaisuuskysymykseksi. Syyksi voidaan esittää jo se, että ei ole oikeastaan – ainakaan tässä vaiheessa, kun käytäntöjä ei vielä ole - mitään selvää perustetta edellyttää, että nyt aloitettava maakuntatason (PL 121,4 §: ”kuntaa suuremmilla hallintoalueilla”) itsehallinto on sisällöltään samanlainen kuin miksi käytännössä on vakiintunut kuntien itsehallinto, joka kuitenkin on ollut perustuslaissa taattu miltei 100 vuotta ja johon liittyvät käytännön kokemukset palautuvat autonomian aikaan (ja kaupunkien porvariston osalta Ruotsin vallan aikaan).

Syynä tai perusteluna voidaan myös esittää, että kun mitään vakiintunutta maakuntalaitosta ja maakuntien itsehallintoa ei (vielä) ole, lainsäätäjällä on laaja harkintavalta toteuttaa myös sekamuotoisia järjestelyjä, joissa yhdistetään merkittävää valtiollisten elinten päätöksentekoa ja aluetason ei-valtiollista/itsehallinnollista päätöksentekoa. Voidaan myös yleensäkin katsoa, että kun maakuntatason itsehallintoa ollaan vasta alkamassa (Ahvenanmaan maakunnan tässä sivuuttaen), on lainsäätäjällä laaja harkintavalta määritellä, minkälaiseksi tämän tason itsehallinto muodostetaan.

Edellä viitatuilla perusteilla lähden siitä, että tässä tilanteessa lainsäätäjän harkintavaltaan sisältyy myös mahdollisuus toteuttaa (tavallisessa laissa) nyt ehdotetun kaltainen mm. itsehallintoa sisältävä ja sitä toisaalta merkittävästi rajaava järjestely. Lopputulos antaa vielä aiheen pariin lisäkommenttiin. Kun itsehallinto jää tässä sisällöltään varsin rajoitetuksi, voidaan ehkä kysyä, onko perusteltua, että lakitekstissä ja muutenkin näkyvästi selitetään, että kyse on itsehallinnosta, ja eikö tällaisessa menettelyssä ole riskinä, että alussa näin omaksuttu itsehallinnon ahdas ”määrittely” muodostuu käytännössä pysyväksi. Tähän voinee todeta, että käytäntö näyttää. On mahdollista, että käytäntö vähitellen vakiinnuttaa maakuntien itsehallinnolle myös perustuslaissa suojatuksi katsotun sisällön ja että tämä sisältö esimerkiksi verotusoikeuden saamisen myötä vakiintuu laajemmaksi kuin mitä näihin lakiehdotuksiin nyt sisältyvä ”määrittely” osoittaa.

Toinen kommentti on periaatteellisesti merkittävämpi. Jos lakiehdotukset edellä viitatuin perustein nyt hyväksytään, se saattaa merkitä alkua maakuntien itsehallinnon sisältöä ja suojaa koskevien tulkintojen kehittymiselle. On kuitenkin tärkeää, että maakuntien itsehallinnon sisällöstä nyt tehtäviä ratkaisuja ei mitenkään pidetä sellaisina itsehallinnon sisältöä yleensä koskevin ratkaisuin, joita olisi uusina tulkintaratkaisuin seurattava myös kunnallisen itsehallinnon sisältöä koskevissa myöhemmissä ratkaisuissa. Minusta tämä seikka - se, ettei tässä kohden omaksuttavilla tulkinnoilla oteta kantaa kunnallisen itsehallinnon sisältöön - olisi hyvä tuoda esiin myös valiokunnan lausunnossa. Ainakin toistaiseksi ja ehkä vielä pitkäänkin on syytä lähteä siitä, että kunnallisen itsehallinnon perustuslaissa suojattu ja varsin vakiintuneita tulkintoja saanut sisältö on eri asia kuin maakunnallisen itsehallinnon (ehkä myös vähitellen perustuslain suojan piiriin luettu) sisältö.

Tämän jakson alussa puhuttiin myös kansanvaltaisuudesta. En pidä ehdotuksissa esiin tulevia maakuntien päätöksentekoon ja erityisesti päätöksentekaelinten asettamiseen

liittyviä kansanvaltaisuus- tai edustuksellisuuskysymyksiä tässä säätämisyjärjestykseen vaikuttavina kysymyksinä . Sitä, että maakuntavaaleissa on vaalipiirinä maakunta, ei mielestäni voida pitää ongelmallisena sillä perusteella, että kunnille ei tällaisessa järjestelyssä ole edustusta eikä ole varmuutta siitä, että kaikista maakunnan kunnista tulee valituksi edustajia. Voi olla, että maakuntien olemiseen vaalipiireinä ei yleisesti liity muutenkaan ongelmia. Julkisuudessakin on kuitenkin kiinnitetty huomiota Uudenmaan maakunnan tilanteeseen, jossa eduskuntavaaleissa omana vaalipiirinään toimiva noin 600.000 asukkaan Helsinki ja samoin omana vaalipiirinään toimiva noin miljoonan asukkaan muu Uusimaa muodostavat maakuntavaaleissa yhden vaalipiirin. Vaikka kysymys ei ole eri kuntien ja niiden asukkaiden välisestä yhdenvertaisuudesta, voidaan asetelmaa pitää alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Maakunnan jollekin alueelle maakunnan toimesta järjestävä palvelu ei tietysti ole suorassa suhteessa riippuvainen alueelta maakuntavaltuustoon saadusta edustuksesta. Minusta asia ansaitsee tässä yhdenvertaisuuden käytännön toteutumisen kannalta kuitenkin huomiota eri syistä: ainakin alueelta tulevan edustuksen jatkuvalle puuttumiselle voidaan ajatella kertyvän tosiasiallisiin vaikutuksiin - alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen saattaa uudistuksessa kohdistua muitakin, kumuloituvia paineita – uudistuksen legitiimiksi kokemisen ja sitä kautta uudistuksen menestymisen kannalta voi olla merkitystä myös sillä, miltä asiat näyttäivät.

Yhdenvertaisuudesta

Edellä on viitattu siihen, että valinnanvapautta koskevien säännösten sisällöllä voi olla merkittävä vaikutus siihen, miten eri perusoikeudet ja erityisesti yhdenvertaisuusvaatimus toteutuvat uudistuksessa. Samalla on todettu, että valinnanvapautta koskevat ehdotukset ja nyt käsillä olevat ehdotukset muodostavat elimellisen kokonaisuuden, joka on eduskuntakäsittelyssä, myös perustuslakivaliokunnassa, käsiteltävä yhdessä. Tähän nähden ja kun valinnanvapautta koskevia säädösehdotuksia ei ilmeisesti olla aivan heti tuomassa eduskuntaan, ei tässä vaiheessa ole asiallisia edellytyksiä konkreettisesti arvioida, miten yhdenvertaisuusnormin vaatimukset toteutuvat uudistuksessa. Pidän kuitenkin aiheellisena esittää jo tässä joitakin yleisiä näkökohtia yhdenvertaisuusnormin merkityksestä ja huomioon ottamisesta tällaisessa uudistuksessa.

Monenkin eri tekijän voidaan ajatella puhuvan sitä vastaan, että perustuslain yhdenvertaisuusnormi katsottaisiin tämänkaltaisessa uudistuksessa oikeudellisesti konkreettisesti merkittäväksi normiksi niin, että joidenkin ehdotuskohtien todettaisiin olevan ristiriidassa PL 6 §:n kanssa, tai ainakin niin, että jonkin muun järjestelyvaihtoehdon todettaisiin ehdotettua paremmin turvaavan yhdenvertaisuuden toteutumisen. Jo perustuslain kohdan käytännön tulkinnoissa voidaan nähdä olleen pidättyvää suhtautumista säännöksen konkreettiseen soveltamiseen sikäli, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti (tuoreena tapauksena esim. pevl 53/16 vp) pitänyt aiheellisena todeta, että valiokunnan käytännössä on katsottu ”ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhdyskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. Pidättyvää suhtautumista tulkinnoissa heijastelee ehkä sekin, että valiokunta on itse asiassa varsin harvoin päättänyt katsomaan, että jokin ehdotettu säännös on ristiriidassa PL 6 §:n kanssa. Itse uudistuksen sisällössä taas on piirteitä, joiden voidaan ajatella hankaloittavan PL 6 §:n konkreettista soveltamista uudistuksen täytäntöönpanotilanteisiin. Sosiaali- ja terveystieteiden saamisessa voi selvästi olla tosiasiallisia epäyhdenvertaisuuksia, joita ei juuri voida väistää

(esim. synnytyksen odottajat Utsjoella ja Helsingin Meilahdessa). Hyvin laaja ja koko maata koskeva uudistus merkitsee myös väistämättä hyvin monenlaisia ja vaikeasti vertailtavia käytännön tilanteita. Uudistuksessa ei myöskään juuri voi tulla esille sellaista PL 6 § :n konkreettisen soveltamisen kannalta ”helppoa” tilannetta, jossa jonkin säännöksen soveltamisen voitaisiin suoraan (säännöksen tarkoituksen mukaisesti) katsoa johtavan epäyhdenvertaisuuden palveluissa, vaan kysymys olisi pikemminkin siitä, minkälaisiin mahdollisesti epäyhdenvertaisiin tuloksiin ehdotettu järjestely saattaa tilanteittain johtaa.

Vaikka edellä viitatuilla näkökohdat ovatkin yhdenvertaisuusnormin merkityksen kannalta tässä huomionarvoisia, on minusta selvää, että normille voi tulla uudistuksen perustuslainmukaisuuden tarkastelussa konkreettista merkitystä. Perusoikeusjärjestelmän kannalta olennaista on, että yhdenvertaisuusvaatimus tässä koskee yhdenvertaisuutta yksilöille hyvin tärkeiden ja perusoikeuksina (lähinnä PL 19 §) turvattujen etujen ja oikeuksien saamisessa ja että PL 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus on - muiden perusoikeuksien tavoin - nimenomaan yksilöille, kullekin yksilölle, turvattu oikeus. Perusoikeuksien kuulumisen nimenomaan yksilöille merkitsee myös sitä, että kysymys ei ole joidenkin ryhmien oikeuksista tai enemmistön nauttimista oikeuksista eikä riittävää ole esim. se, että ihmiset keskimäärin tai yleensä saavat nauttia ko. oikeudesta. Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien kohdalla yksilöille kuulumisen merkitsee myös mm. sitä, että - kuten valiokunnassakin on todettu - oikeuksia järjestettäessä ei saisi syntyä väliinputoajia.

Ehdotetussa uudistuksessa järjestetään yksilölle keskeisen tärkeitä oikeuksia sisällöllisesti hyvin merkittävällä tavalla, laaja-alaisesti, koko maata koskevasti ja periaatteessa pysyvästi. Tärkeys yksilön perusoikeuksien kannalta merkitsee sitä, että ko. lainsäädännölliset järjestelyt on toteutettava kaikella sillä huolella, jolla merkittävästi perusoikeuksia koskevat lait on yleensä laadittava ja näin siitä riippumatta, että uudistuksen volyymi on nyt poikkeuksellisen suuri. Uudistuksen laaja-alaisuus ja siinä järjestettävien yksityiskohtien runsaus johtaa käytännössä helposti ja miltei väistämättäkin siihen, että uudistuksen täytäntöönpanossa syntyy monenlaisia, ehkä vaikeasti ennakoitaviakin ja keskenään ehkä vaikeasti vertailtavia tilanteita. Jonkinlaisten erojen syntyminen joidenkin etujen ja palvelujen saamisessa voi olla väistämätöntä (muutoinkin kuin Utsjoella ja Helsingissä saatavien palvelujen välillä).

Yhdenvertaisuusnormin konkreettisen soveltamisen kannalta ei oleellista kuitenkaan ole se, onko eroja tai ovatko jotkin erot käytännössä ilmeisen väistämättömiä. Oleellista on lähinnä se, mistä erot johtuvat, minkälaisia erot ovat ja miten lainsäädännöllä muodostettu järjestelmä niihin suhtautuu. Jos jotkin erot johtuvat järjestelmässä valituista järjestämistavoista (eivätkä esim. luonnonoloista tai yksilön omista vapaista informoiduista valinnoista), jos erot ovat yksilöiden kannalta merkittäviä ja jos järjestelmä sivuuttaa mahdollisuudet erojen poistamiseen tai lievittämiseen, voi olla perusteita katsoa, että järjestelmän toiminta johtaa yhdenvertaisuusnormin loukkaamiseen, että syntyy tapaus, jossa jonkun henkilön oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tulee loukatuksi. Se, että jonkin lailla luodun järjestelyn toteuttaminen/soveltaminen jossakin tapauksessa johtaisi perustuslain vastaiseen lopputulokseen (vrt. PL 106 §), ei tietysti välttämättä merkitse sitä, että sovellettavana olleet lainkohdat ovat sellaisinaan perustuslainvastaisia (ja että ne olisi lainsäätämismuutoksella pitänyt sellaisiksi tulkita). Jos kuitenkin jo lakien säätämismuutoksella on nähtävissä, että yhdenvertaisuutta loukkaavia soveltamistilanteita hyvinkin voi syntyä ja jos järjestelmään ei sisällytetä tällaisen tilanteen varalta

minkäänlaisia korjaamismekanismeja, voi olla perusteita katsoa, että ko. lainkohtaa ei voida säätää tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Juuri sanottu viittaa lähinnä tilanteisiin, joissa yhdenvertaisuusnormin vastaiseksi katsotun lopputuloksen voitaisiin katsoa merkittävästi seuraavan tietyn tai tiettyjen säännösten soveltamisesta. Uudistuksen mittakaavasta, erilaisten säännösten kirjosta ja ko. palveluihin oikeutettujen erilaisista olosuhteista ja kapasiteeteista johtuen on kuitenkin ilmeisen mahdollista, että epäyhdenvertaisiksi katsottavia lopputuloksia syntyy erilaisten säännösten soveltamisen yhteisvaikutuksena (erilaisten säännösten yhdessä huomioonottaminen johtaa asetelmiin, joissa jotkut yksilöt eivät saa heille kuuluvia palveluja riittävän yhdenvertaisesti). Mahdollista on myös, että epäyhdenvertaisiksi katsottavat lopputulokset eivät ole jo uudistuksen voimaansaapuvaiheessa esille tulevia seurauksia erilaisten säännösten yhteisvaikutuksesta, vaan ehkä merkittävästikin seurausta säännösten soveltamisen synnyttämästä kehityksestä ja kehityksen myötä vakiintuneista asetelmista. Tämänkaltaiset erilaisten säännösten yhteisvaikutuksista syntyvät yhdenvertaisuusongelmat lienevät käytännössä todennäköisempiä kuin yksittäisten säännösten soveltamiseen palautettavissa olevat ongelmat.

Ei ole itsestään selvää, miten perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnonantajan roolissaan suhtautua tämänkaltaisiin mahdollisiin erilaisten säännösten yhdessä soveltamisesta seuraaviin, ehkä vasta käytännön myötä manifestoituviin yhdenvertaisuusnormin loukkauksiin.. Kun kyseessä on yksilöille turvattujen etujen ja oikeuksien reaalisuuden kannalta poikkeuksellisen merkittävä ja laajakantoinen uudistus, ei lausunnonantajan rooliin minusta sopisi rajoittuminen vain säätämisyjärjestyspainotteisiin kysymyksiin, vaan rooliin kuuluu myös ainakin jollakin tavalla arvioida sitä, kuinka hyvin vuosikymmenten uudistus edistää perusoikeuksien toteutumista ja tarpeen mukaan arvioida myös sitä - ja lausua siitä - olisiko jokin muu toteuttamiskelpoinen järjestelyvaihtoehto perusoikeuksien edistämisen kannalta parempi kuin käsillä oleva vaihtoehto. Mitä painavampia perusteita valiokunnalla on arvioida, että uudistuskokonaisuus (valinnanvapaussäännöstö siihen kuuluen) todennäköisesti johtaa tai on käytännössä omiaan johtamaan yhdenvertaisuusnormin vastaisina pidettäviin lopputuloksiin, sitä tarpeellisempaa on, että valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota asiaan ja tilanteen vaatiessa edellyttää tällaista kehitystä torjuvia muutoksia lakiehdotuksiin tai mahdollisten perusoikeuden kannalta parempien järjestelyvaihtoehtojen käyttämistä.

Kielelliset oikeudet

Pidän tässä aiheellisena käsitellä vain yhtä rajattua kysymystä.

Kun perustuslakivaliokunta viime syksynä käsitteli hallituksen esitystä laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/16 vp), oli tarkastelun kohteena mm. laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen keskussairaaloissa ja tässä kohden erityisesti se, mikä merkitys kansalliskieliä koskevilla PL 17 §:n säännöksillä on päätettäessä tällaisen päivystyksen järjestämisestä joko Seinäjoen tai Vaasan keskussairaalassa tai mahdollisesti molemmissa. Valiokunta katsoi lausunnoissaan (pevl 63/16 vp), että päivystyksen sijoittamista joko Seinäjoen tai Vaasan keskussairaalaan koskevassa valintatilanteessa oli pyrittävä ratkaisuun, joka parhaalla mahdollisella tavalla

toteuttaa kielellisten oikeuksien ohella myös muita perusoikeuksia ja että hallituksen ehdottama päivystyksen sijoittaminen Seinäjoen keskussairaalaan oli esillä olleista edellä mainituista vaihtoehdoista parempi. Valiokunta jatkoi:

”Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin saamansa selvityksen perusteella selvänä, että kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta Vaasan keskussairaala palvelisi ruotsinkielisiä asukkaita paremmin kuin ehdotettu järjestely. Hallituksen esityksen perustana olevaa 12 sairaanhoitopiirin määrää ei asiallisesti perustella muuten kuin vetoamalla hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä tekemiin linjauksiin. Näin ollen perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaankin valiokunnan mielestä pitää sitä, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin.

----- Perustuslain 17 §:n 2 momentti edellyttää, että myös ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tulee turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaallalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään. Tällaisen lisäyksen tekeminen terveydenhuoltolakiin on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Perustuslakivaliokunnan näin esittämää kannanottoa seuraten sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään (stvm 43/16 vp) ko. päivystyksen järjestämistä hallituksen esityksen mukaisesti Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (Seinäjoen) keskussairaalan yhteydessä ja esitti samalla , että asiaa koskevaan terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momenttiin lisättäisiin virke:

”Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettiin (s.9) lisätyn säännöksen perusteluiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon viittaamisen lisäksi vain virke:

”Velvoite vastaa päivystyksen osalta terveydenhuoltolain 6 §:ssä kaksikielisille kunnille asetettua velvoitetta järjestää terveydenhuoltopalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä.”

Mietintöehdotuksen käsittelyssä valiokunnassa (12.12.2016) tehtiin ehdotus em. 50,3 §:n muutoksen lähettämisestä lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Äänin 8-7 valiokunta päätti, että lausuntoa ei pyydetä. Mietinnön lopussa ehdotettiin lausumaa kielellisten oikeuksien toteutumisen seurannasta Vaasan keskussairaalan päivystyspalveluissa. Terveydenhuoltolain muutos säädettiin valiokunnan ehdotuksen mukaisena (L 1516/2016).

Terveydenhuoltolain muutosta vastaava säännös on nyt otettu ns. järjestämislain 11 §:ään, joka koskee osan sosiaali- ja terveyspalveluista kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin. Sen mukaan Etelä-Pohjanmaan maakunnan, jonka yksikielisenä maakuntana on pääsäännön mukaan järjestettävä toimintansa ja palvelut vain suomen kielellä, on laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäjänä myös

kaksikielisen Pohjanmaan maakunnan asukkaille järjestettävä sanotut päivystyspalvelut ”suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas saa palvelut valitsemallaan kielellä.” Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 657) on säännöstä perusteltu em. aikaisempaa säännöstä vastaavana säännöksenä.

Voidaan kysyä, miksi tilanne vaatisi tässä huomiota, kun ehdotettu säätely vastaa sitä, mikä vastikään on tullut säädetyksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Minusta asiaa koskeva säätely hyvinkin ansaitsee edelleen ja myös tämän esityksen käsittelyssä huomiota ja tarkastelua. Asian huolella ottamisen tärkeyttä korostaa tässä mielestäni se, että tasavallan presidentti on terveydenhuoltolain edellä viitatus muutoksen vahvistaessaan pitänyt aiheellisena vahvistamismenettelyjen tavanomaisesta kulusta poiketen sanella asiasta lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan (esittely 29.12.2016). Lausumassa mm. todetaan, että ”sosiaali ja terveysvaliokunta ei ole terveydenhuoltolain sanotussa 50 §:n 3 momentissa tarkoin kuvannut, miten kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä järjestetään” ja pidetään selvänä, että lain säännöksen soveltamisen tulee vastata perustuslain vaatimuksia. Lausumassa myös tuodaan esiin, että päivystyspalveluja voidaan siirtää Vaasasta Seinäjoelle vain jos siirrettäessä vallitsee varmuus siitä, että potilaat saavat nuo palvelut valintansa mukaan suomen tai ruotsin kielellä.

Sekä perustuslainmukaisuuden että perustuslakivaliokunnan roolin kannalta tärkeä kysymys tässä yhteydessä on, vastaako sosiaali- ja terveysvaliokunnan terveydenhuoltolakiin esittämä muutos perustuslakivaliokunnan lausunnossaan asettamaa edellytystä. Minusta tehty muutos on tässä suhteessa pahasti ongelmallinen. Kun perustuslakivaliokunta yhdessä virkkeessä yleisesti kuvaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi asettamansa lainmuutoksen sisältöä, ei lähtökohta ole niin yksinkertainen, että kuvauksen sanojen lainailu lakitekstiin riittää. Perustuslakivaliokunta myös edellytti ko. kohdassa nimenomaisesti, että ruotsinkieliset voivat ”käytännössä” käyttää omaa kieltään. Sanaa ”käytännössä” ei tässä yhteydessä hevin voida pitää vain jonkinlaisena kielellisenä koristeena, kun mm. otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta samassa lausunnossa aikaisemmin (s. 4) nimenomaisesti toteaa, että PL 17 §:n säännös edellyttää ”paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.”

On tavanomaista, että lakien säännöksille esitetään hallituksen esityksissä ja asiaa eduskunnassa valmistelleen valiokunnan mietinnössä perusteluja. Tavanomaista - ja perusteltua - on myös, että lain soveltajat käyttävät perusteluja, antavat perusteluille säännöskohdan tulkintaan vaikuttavaa merkitystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaan em. lisäykseen ei liity mitään asiasisältöjä koskevaa perustelua - valiokunta piti riittävänä vain pelkkää lyhyttä säännöstekstiä, jonka mukaan ”on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.” Kun lainsäätämisyvaiheen perusteluja ei ole, on samalla jätetty avoimeksi ja paljolti vain käytännön varaan, mitä uusi säännöskohta merkitsee esim. keskussairalaan rekrytointien ja pätevyysvaatimusten, sisäisten ohjeiden ja tehtävien jaon, potilaan sisäänoton jälkeisen sairaalassaolon ja potilaalle kirjallisesti annettavien tietojen kielen kannalta. Hiukan liioitellen ja kärjistäen voisi sanoa, että lisätty säännös ei sano paljon enempää kuin sanoisi säännös, jonka mukaan ko. päivystyksen järjestämisessä on noudatettava kansalliskieliä koskevan PL 17 §:n säännöksiä.

Lisäyksen perusteluissa esitetty viittaus terveydenhuoltolain 6 §:ään ei selvennä asiaa, vaan on pikemminkin omiaan aiheuttamaan lisäkysymyksiä. Ensi näkemältä viittaus vastaavuuteen terveydenhuoltolain 6 §:ssä asetetun velvoitteen kanssa saattaa vaikuttaa hyvältä perustelulta, siinä kun nojaututaan lainsäädännöstä jo löytyvään ”malliin”. Tällainen vastaavuus – siihen vetoaminen – kuitenkin asiallisesti sivuuttaa sen, että terveydenhuoltolain ko. säännöksessä on kysymys kaksikielisille kunnille asetetusta velvoitteesta, kun taas tässä on kyse velvoitteesta, joka asetetaan yksikieliselle sairaanhoitopiirille. Kaksikielinen kunta ja yksikielinen sairaanhoitopiiri ovat kielellisten palvelujen suhteen toimintakulttuuriltaan merkittävän erilaisia yksiköitä. Palvelujen molemmilla kielillä tarjoamisvelvoitetta koskeva lyhyt säännösmuotoilu, jota ehkä voidaan pitää toimivana ja riittävänä kaksikielisen kunnan kohdalla, ei sen vuoksi välttämättä ole ollenkaan samalla tavalla toimiva ja riittävä yksikielisen sairaanhoitopiirin kohdalla.

Minusta on selvästi kyseenalaista, vastaako sosiaali- ja terveysvaliokunnan terveydenhuoltolakiin tekemä lisäys sitä, mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan edellytti. Lisäys olisi tämän vuoksi aikanaan tullut toimittaa perustuslakivaliokunnan vielä arvioitavaksi. Minusta lisäys ei vastaa - merkittäviä kielellisten palvelujen ongelmatilanteita ei voida hoitaa näin helposti pelkillä lyhyillä ja yleisillä pykäläteksteillä.

Nyt ehdotettu ns. järjestämislain säännös vastaa edellämainittua tuoretta terveydenhuoltolain säännöstä. Nyt ehdotetuissa laeissa ei havaitakseni ole sellaisia muita säännöksiä, jotka voisivat merkitsevällä tavalla muuttaa järjestämislain tuon säännöksen nojalla muodostuvaa tilannetta. Maakuntalain 27 §:ssä ehdotettu kielivähemmistön vaikuttamistoimielin ei jo valtuuksiensa vähäisyyden vuoksi voi tässä muuttaa tilannetta.

(Oikeuksien turvaamista koskevassa säätelyssä voitaisiin yleensäkin kysyä, mikä painoarvo kuuluu oikeudet muotoileville ja sanktioiville säännöksille ja mikä painoarvo erilaisille seuranta/valvonta/kuulemis/raportointi yms. järjestelyille.)

Jos nyt ehdotetun säännösten ei katsota vastaavan sitä, mitä valiokunta joulukuussa edellytti, joudutaan kysymään, mitä valiokunnan olisi syytä asiassa lausua. Ainakin periaatteessa on mahdollista, että valiokunta tekee sitä, mitä se olisi jo joutunut tekemään, jos mietintövaliokunnan po. muutosehdotus olisi toimitettu sille uutta lausuntoa varten. Valiokunta voisi, jos pitää sitä sisältöjen vuoksi aiheellisena, edellyttää järjestämislain ko. säännökseen tehtäviä muutoksia/lisäyksiä/kunnon perusteluja. Estettä ei ole myöskään sille, että valiokunta toteaa joulukuussa jo lausumansa tapaan, että kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaan valiokunnan mielestä pitää sitä, että vastuu laajan päivystyksen järjestämisestä osoitettaisiin sekä Etelä-Pohjanmaan että Pohjanmaan maakunnan (Seinäjoen ja Vaasan keskussairaaloiden) tehtäväksi.

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen

Rajoitun tältä osin vain viittamaan lausumaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 666):

”Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain ja erikseen valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjaaman monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on

linjattu perustason ja soveltuvin osin myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisien toiminnan varaan. Valinnanvapausjärjestelmän myötä muodostuvaa palvelukokonaisuutta ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa vielä mahdollista arvioida.”

Kunnan verotusoikeus

Esityksessä ehdotetaan ns. voimaannapolakiin säännöstä (42 §), jolla säädettäisiin kunnan vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Kunnallisveron näin keventämisen lasketaan vastaavan valtionverotuksen tämän uudistuksen myötä tapahtuvaa kiristymistä ja siten johtavan siihen, että kuntalaisten kokonaisverorasitus ei uudistuksen toteutusvaiheessa nouse. Tällainen kunnallisen veron tason tarkka määrittäminen lailla on selvästi ristiriidassa sen verotusoikeuden itsenäisyyden kanssa, jonka on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnille perustulaisissa turvattuun itsehallintoon. Itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta olennaisia kysymyksiä tässä nähdäkseni ovat yhtäältä kysymys siitä, kuinka painavia ovat ne syyt, jotka vaativat/puoltavat juuri tällaista ratkaisua, ja toisaalta kysymys siitä, kuinka merkittävänä poikkeuksena kunnille kuuluvaan verotusoikeuteen tätä järjestelyä on syytä pitää.

Kun verotuksesta päättäjien toimivaltaan sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla selvästi kuuluu myös päättäminen verojen korottamisesta (ja myös korotuksista pidättäytymisestä), ei verotuksen kiristymisen torjuminen sellaisenaan ole tässä kovin painava peruste. Voidaan myös ajatella, että kunnallisilla päättäjillä on kyky käyttää hyväkseen ne mahdollisuudet verojen alentamiseen, joita tiettyjen tehtävien siirtyminen pois kuntien rahoitusvastuusta tuo mukanaan. Ehkä merkittävin ehdotuksen hyväksyttävyyden puolesta puhuva peruste tässä aiheutuu siitä, että kyseessä on poikkeuksellisen suuri uudistus, jolla on hyvin merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen kohdistuvien raskautusten kohdentumiseen ja että uudistuksen sisäänojovaiheessa on tämän vuoksi oleellista pystyä huolehtimaan taloudellisten vaikutusten pysymisestä hallinnassa. Tähän liittyy oleellisena seikkana se, että juuri valtiovallan tehtävänä on tällaisessa vaativassa sisäänojotilanteessa huolehtia siitä, että ihmiset tulevat mahdollisimman yhdenvertaisesti kohdelluiksi. Minusta tässä voidaan sanoa hyvin painavien syiden puoltavan jonkin ehdotetunkaltaisen järjestelyn käyttöön ottamista.

Miten merkittävänä puuttumisena kuntien verotusoikeuteen ehdotusta tulisi pitää? Ainakin seuraavilla näkökohdilla on nähdäkseni merkitystä tässä arvioinnissa. Verotusoikeuteen puuttuminen koskee vain yhtä vuotta. Puuttumiseen on myös kuntien kannalta tarkasteltuna ymmärrettävät, ei-mielivaltaiset, siirtymävaiheesta selittyvät syyt. Puuttumisen taloudellista merkitystä kunnille voidaan tietysti pitää suurena muodollisesti, ts. jos tarkastellaan vain sitä, mitä säädetty 12,47 % alennus olisi ”puuttuviksi verotuloiksi” ajateltuna voinut kunnalle merkitä. Reaalisesti tärkeämpää kuntien talouden kannalta on kuitenkin se, että säännöksellä näin velvoitettu ”verotulojen alennus” on tarkoitettu vastaamaan sitä rahoitusvastuun keventymistä, joka kunnalle uudistuksesta aiheutuu.

Pidän ehdotetun kaltaista puuttumista kuntien verotusoikeuteen niin painavien syiden vaatimana ja kuntien talouden kannalta reaaliselältä merkitykseltään sillä tavoin rajoitettuna, että tämänkaltaisen puuttuminen voidaan siirtymävaiheessa perusteltuna järjestelynä toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Periaatteessa on mahdollista, että olisi myös nyt esitetystä poikkevia, toteuttamiskelpoisia järjestelyvaihtoehtoja, jotka riittävästi toteuttaisivat asetetut tavoitteet, mutta kajoaisivat vähemmän kuntien verotusoikeuteen. Jos tällaisia vaihtoehtoja tuotaisiin esille, tulisi perustuslakivaliokunnan ilmeisesti puoltaa niiden käyttöön ottamista. Tässä kohden voidaan ehkä kuitenkin todeta, että tehdyille ehdotukselle esitetty perustelut vaikuttavat huolellisesti laadituilta.

Asetuksenantovaltuudet

Sillä, minkälaisia valtuuksia asetuksenantajalle osoitetaan ehdotetussa lakikokonaisuudessa, voisi periaatteessa olla vaikutusta siihen, minkälaiseksi maakuntien itsehallinto käsitetään. Asetuksenantovaltuushan voi merkitä hallitusvallan edustajalle valtaa antaa lain tason alapuolella oikeudellisia sitovia ohjeita esimerkiksi maakunnille. Olen edellä itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden tarkastelussa lähtenyt siitä, että nyt ehdotetun lakikokonaisuuden mukaan maakunnille tuleva itsehallinto ei täytä kuntien itsehallintoon kuuluvia vaatimuksia eikä sen ”aloittelevana itsehallintona” tarvitsekaan täyttää, vaan maakuntien itsehallinnon sisältö ja suoja määräytyy ja kehittyy vähitellen käytännössä. En sen vuoksi pitänyt asetuksenantovaltuuksien tarkastelua itsehallinnon kannalta tarpeellisena. Kuten lakiesitysten kohdalla yleensäkin, voi noiden valtuuksien tarkastelu kuitenkin olla tarpeen lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PL 80 §:n kannalta

Perustuslain 80 §:n mukaan asetuksia voidaan antaa ”perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla”. Säännös merkitsi tiukennusta vuoden 1919 Hallitumuodon mukaisen tilanteeseen, jossa tasavallan presidentillä oli HM 28 §:n mukaan yleinen valta antaa asetuksella mm. ”tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta”. Perustuslain kohdassa nyt oleva vaatimus ”laissa säädetyn valtuuden nojalla” ei tarkoita vapaata mahdollisuutta valtuuttamiseen lailla. Mahdollisuuden nimenomaista rajoitusta merkitsee PL 80,1 §:n lopun säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla. Tämän lisäksi voidaan säännöksen periaatteellisen taustan katsoa rajoittavan mahdollisuutta valtuuden antamiseen. Taustaa kuvataan perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä mm. näin (HE 1/98 vp, s.131):

”Muiden kuin hallitusmuodossa nimenomaisesti säädettyjen asioiden kohdalla asetuksenantovallan tulisi perustua lailla säädettyyn valtuutukseen. Ehdotus on yhteydessä valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvan lähtökohdan kanssa, jonka mukaan valta säätää yleisesti sitovia oikeussääntöjä kuuluu eduskunnalle. Tässä mielessä asetuksen antamiseen valtuuttavan lain säätäminen merkitsee lainsäädäntövallan siirtämistä eduskunnalta asetuksen antajalle.”

Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on ymmärtääkseni lähdetty siitä, että asetuksenantovaltuuksien täytyy olla rajattuja ja perusteltuja.

Jotkin nyt esitetyistä asetuksenantovaltuuksista voivat valtuuden laajuuden ja merkittävyyden vuoksi vielä ansaita tässä huomiota. (Kyse ei siis ole valtuuden

mahdollisuudesta sinänsä, vaan valtuuden käyttöyhteyden ja/tai sisällön rajauksista.) Ehdotetun järjestämislain (2. lakiehdotus) 11 § koskee palvelujen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin. Säännöksen 1 momentin mukaan siitä, mitkä palvelut näin kootaan ja mihin maakuntiin ne kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Momentin alku ei sano mitään siitä, minkälaisia palveluja ja tehtäviä voidaan näin koota, eikä siitä lausuta myöskään perusteluissa (s. 448). Perusteluissa (s. 448 ja 689) viitataan siihen, että samantyyppinen järjestely on toteutettu myös terveydenhuoltolain 45 §:ssä. Ehdotusta terveydenhuoltolaiksi käsiteltiin aikanaan perustuslakivaliokunnassa, mutta (kuten nyt perusteluissa s. 689 viitataan) valiokunta ei lausunnossaan (pevl 41/10 vp) lausunut ko. asetuksenantovaltuudesta. Nyt ehdotettua valtuutta voidaan pitää alaltaan merkittävämpänä kuin terveydenhuoltolain em. valtuutta (perusteluissakin, s. 448, viitataan siihen, että nyt ehdotettu säännös koskee myös sosiaalihuoltoa). Valtuutuksen merkitystä korostaa tässä myös se, että siinä on kyse hallitusvallan elimen mahdollisuudesta määritellä itsehallinnolliseksi tarkoitetun yksikön itsenäisesti hoitamien tehtävien alaa.

- Samankaltaista, mutta merkitykseltään nähtävästi vähäisemmäksi katsottavaa valtuuttamista sisältyy em. 11 §:n 2 momenttiin.

Järjestämislain 44 §:ssä säädetään asetuksenantovaltuuksista. Valtuudet vaikuttavat osin hyvin laajoilta. Perusteluihin (s. 483-485) sisältyy toisaalta verraten konkreettista kuvausta ko. valtuutuksen käyttötarkoituksista. Valtuudet näyttävät kuitenkin erityisesti parissa kohden laajuutensa vuoksi merkittävästi ongelmallisilta. Säännöksen 1 momentin mukaan asetuksella säädetään ei ainoastaan esim. ko. korvausten perusteista ja suuruudesta, vaan myöskin ”korvaukseen oikeutetuista palvelun tuottajista, yliopistoista ja muista toimijoista”. Lain edelliset pykälät eivät nähdäkseni merkitsevästi ohjaa korvauksen oikeutettujen piirin määrittelyä. Vaikka korvauksen saajat ehkä käytännössä määrittyvät ongelmattomasti, ei korvaukseen oikeutettujen muodollinen osoittaminen säännöksin mielestäni sovi asetuksenantajalle (ilman lainsäätäjän relevanttia ohjausta)

Säännöksen 2 momentin mukaan asetuksella säädettäisiin mm. ”yliopistotasaisen sosiaali-ja terveystieteellisen tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista”. Jos valtuus luetaan niin väljäksi kuin se on kirjoitettu, on huolestuneena kysyttävä, mitä tällainen yliopistotasaisen tutkimuksen ohjailuvaltuus tekee tässä yhteydessä. Perusteluissa (s.485) esitetään kyllä , että kysymys on ”valtion korvausten perusteena olevan” tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista. Viittaus nähtävästi liittyy lain 38 §:n säännökseen, jonka mukaan valtion varoista voidaan korvata kustannuksia, jotka aiheutuvat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yliopistotasaisesta koulutuksesta. Tämänkin valtuutuksen kohdalla on painavaa syytä kysyä, voidaanko näin merkittävä säätelyvalta osoittaa näin vähäisin lainsäätäjän ohjauksin asetuksenantajalle.

Kummankin em. 44 §:ssä säädetyn valtuuden kohdalla voidaan myös asetuksenantajan (asetuksen) taso perustellusti asettaa kysymyksenalaiseksi. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin po. 80 §:stä mm. (HE 1/98 vp, s. 132):

”Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee muun muassa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta 67 §:stä. Siten ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.”

Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on nähdäkseni ollut selvää, että valtioneuvosto ja ministeriö eivät ole vapaasti valittavia vaihtoehtoja asetuksenantajiksi. Minusta tässä tarkoitettujen valtuuksien sisältö on osin niin merkittävä, että valtuus olisi syytä osoittaa valtioneuvostolle.

Eräs yksityiskohta

Järjestämislain (2. lakiehdotus) 47 § koskee tarkastusoikeutta. Säännöksen 2 momentissa on virke:

”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.”

Kohtaa voitaisiin – välttämättömyyskriteereineen - ensi näkemältä ehkä pitää asianmukaisena. Ainakin kahdessa suhteessa kohta on kuitenkin pahasti altis kritiikille. Pykälän 1 momentti ja pykälän kokonaisuus asettavat jonkinlaiset kehykset sille, minkälaisista tarkastuksista ylipäänsä voi olla kysymys. Pykälässä ei yleisesti osoiteta millään tavoin sitä, missä tarkoituksessa tarkastuksia voidaan suorittaa. Perusteluissa (s. 487) todetaan päinvastoin nimenomaisesti:

”Tarkastuksen tekemiselle ei kuitenkaan edellytettäisi nykyisen lainsäädännön tapaan nimenomaista perustelua syytä. Tämä mahdollistaa muun muassa sen, että valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksia satunnaisesti valittuihin kohteisiin tai riskianalyysiin perustuen.”

Tällainen väljyys tarkastusten tavoitteissa - säännöteksti irrottautuu täysin tarkoitussidonnaisuudesta - on selvästi ristiriidassa kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskevien edellytysten kanssa. Kun tarkastusten yleiset edellytykset on pykälässä säädetty näin, olisi minusta hyvin kyseenalaista, voitaisiinko kotirauhan suojanormin kannalta pitää riittävänä sitä, että kotirauhan suojan piiriin ulottuvien tarkastusten osalta säännökseen kuitenkin otetaan erillinen, välttämättömyyttä tiettyjen etujen turvaamiseksi koskeva edellytys.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei lausuta mitään kotirauhan piiriin kohdistuvista tarkastuksista ja niitä koskevasta säännöskohdasta. Tämä olisi kuitenkin ollut hyvinkin tarpeen sikäli, että 47 §:n säännöskokonaisuudessa jää liian avoimeksi se, mitä tarkoitetaan asiakkaalla ja asiakkaan palvelujen turvaamisella ja minkälaisissa tilanteissa ajatellaan, että maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen ”toiminnassa käytettävät toimitilat” voivat relevantilla tavalla sisältää myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Nyt tämä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskeva virke jättää vain vaikutelman muualta lainatusta säännösmuotoilusta, jonka aiheellisuutta ja toimivuutta tässä yhteydessä ja tähän yhteyteen ottamisen asettamia vaatimuksia säännöksen muotoilulle ja perusteluille ei ole ehditty kunnolla miettiä. Mahdollisesti käytettyjä malleja ajatellen voidaan todeta, että nyt po. 47 §:n 2 momenttiin ehdotettua virkettä sanasta sanaan vastaava virke sisältyy (ainakin) yksityisistä sosiaalipalveluista vuonna 2011 annetun lain tarkastusten toimittamista koskevaan 18 §:ään. Asiakkaan asemaan ja myös kotirauhan suojan piiriin ulottuviin tarkastuksiin liittyvät säätelytarpeet ovat siinä laissa ja nyt ehdotetussa laissa kuitenkin selvästi erilaiset.

Minusta em. virkettä 47 §:n 2 momentissa ei tällaisenaan sovi ottaa lakiin. Kohta voidaan ehkä poistaa tarpeettomana. Jos se kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, olisi säännöksen ja sen perustelujen muotoilussa huolehdittava siitä, että kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten tavoitteet ja edellytykset osoitetaan valiokunnan käytännössä yleensä edellytetyllä tavalla.

Pieni lisähuomio: Voidaan ehkä kysyä, kuinka aiheellista on näin laajan ja vaativan kokonaisuuden tarkastelussa uhrata huomiota näin ”pieniin” ja valiokunnan käytännössä tyypiltään arkisiin kysymyksiin. Muodollisesti tilanne on tietysti selvä: perustuslakivaliokunta lausuu kaikkien sen käsiteltäväksi saatettujen lakien perustuslainmukaisuudesta kaikilta osin. Tosiasiallisesti merkittävää tässä suhteessa voi olla myös se, että kaikkia perustuslakivaliokunnassa läpi menneitä lainkohtia saatetaan jälkikäteen haluta kutsua ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella” syntyneiksi.

Lopputoteamus

Olen edellä tarkastellut joitakin esityksessä esille tulevia kysymyksiä ja myös jättänyt joitakin niistä kommentteita. Kommentoimatta jättämiseen on aikatekijän ohella vaikuttanut se, että en tällä perehtymisellä ole katsonut ko. kohdissa olevan selvää ongelmaa perustuslainmukaisuuden kannalta. Pidän mahdollisena, että joissakin tuollaisissa kohdissa kuitenkin on tässä yhteydessä vielä huomiota vaativia kysymyksiä ja olen tarvittaessa valmis palaamaan konkreettisiin tällaisiin kohtiin.

Olen edellä viitannut siihen, että valinnanvapautta koskeva, tässä vaiheessa vielä vasta tulossa oleva säännöstö täytyy käsitellä osana nyt kyseessä olevaa lainsäädäntökokonaisuutta ja ottaa asianmukaisesti huomioon jo perustuslakivaliokunnan muodostaessa perustuslain tulkintojaan asiassa. Valinnanvapautta koskevalla säännöstöllä voi olla kokonaisuudessa huomattavaa merkitystä yhdenvertaisuusnormin toteutumisen kannalta enkä ole sen vuoksi edellä käsitellyt yhdenvertaisuuteen liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä. Yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset vaativat selvästi vielä huomiota lakikokonaisuuden käsittelyssä. Toinen valinnanvapaussäännöstöstä mahdollisesti osaksi riippuvainen ja mielestäni vielä tarkastelua vaativa asia on PL 124 §:ään liittyvä kysymys julkisten hallintotehtävien uskomisesta muille kuin viranomaisille.

Suureksi osaksi käytettävissä olleeseen aikaan liittyvistä syistä olen edellä jättänyt käsittelemättä kysymykset, jotka liittyvät kuntien omistuksia koskeviin järjestelyihin ja niiden merkitykseen kuntien itsehallinnon taloudellisten osatekijöiden kannalta. Minusta näyttää siltä, että myös näillä kysymyksillä on asiassa vielä huomiota vaativaa merkitystä.