

Tuomas Ojanen
13.6.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu, arvioinnin lähtökohdat ja tarkastelun rajaukset

Perustuslakivaliokunnan kuulemispyynnössä käsillä olevista hallituksen esityksistä on täsmennetty valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohde seuraaviin perustuslain 124 §:ään liittyviin kysymyksiin:

”

- 1) Täyttyykö perustuslain 124 §:stä johtuva vaatimus tehtävän antamisesta lailla tai lain nojalla – erityisesti onko valinnanvapauslain 15 § tältä kannalta riittävän täsmällinen ja miten 15 §:n 2 momentin 12 kohdassa maakunnalle osoitettu päätösvalta suhtautuu vaatimukseen?
- 2) Vaarantaako ehdotettu hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perusoikeuksia – huomiota pyydetään kiinnittämään tässä yhteydessä ennen muuta muihin kuin perustuslain 19 §:ssä turvattuihin oikeuksiin (esim. asian käsittelykieli sosiaalihuollossa)?
- 3) Onko oikeusturvasta ja muista hyvän hallinnon vaatimuksista huolehdittu säännöspäätöksillä asianmukaisella tavalla? Ovatko esimerkiksi säännökset tuottajien valvonnasta sekä muutoksenhausta ja muista oikeusturvajärjestelyistä tältä kannalta riittäviä?
- 4) Onko ehdotetussa julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle mukana sellaisia tehtäviä, jotka muodostuvat merkittäväksi julkisen vallan käytöksi?
- 5) Miten valinnanvapauslain 38 §:ssä säädetty mahdollisuus hankkia palvelutuotantoa muilta palveluntuottajilta suhtautuu perustuslain 124 §:stä johtuviin edellytyksiin tehtävän edelleen siirtämiselle (subdelegoinnille) (ks. esim. PeVL 6/2013 vp)?
- 6) Onko hallinnon yleislakien soveltumisesta yhtäältä suoran valinnan palveluja tuottaviin sosiaali- ja terveyskeskuksiin ja suunhoidon yksikköihin ja toisaalta asiakassetelipalveluiden tuottajiin ja alihankintana tuotettujen palveluiden tuottajiin (38 § 2 mom.) huolehdittu asianmukaisella tavalla? “

Ennen kysymysten arviointia totean jo antaneeni eduskunnan perustuslakivaliokunnalle käsillä olevista hallituksen esityksistä lausunnot 4.4, 19.4, 23.5 ja 8.6. Lisäksi olen antanut lausunnot yhtiöittämisvelvollisuudesta Euroopan unionin (EU) oikeuden kannalta eduskunnan hallintovaliokunnalle 2.6 ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 6.6, jonka liitin lausuntooni 8.6 perustuslakivaliokunnalle.

Lausunnossani 8.6 perustuslakivaliokunnalle jo arvioin ehdotetun lainsäädännön *sekä* vaarantavan perustuslain 19 §:n 3 momentin, 22 §:n ja 6 §:n 1 ja 2 momenttien

normikokonaisuuden toteutumisen *että* olevan perustuslain 124 §:n vastaista lopputuloksella, että ehdotettua lainsäädäntöä ei voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Siltä osin kuin kysymys oli perustuslain 124 §:stä, totesin, että perustuslain 124 § yhdessä esitöidensä sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa luettuna estää näin laajan ja nimenomaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseen *välittömästi* liittyvän hallinnollisten tehtävien kokonaisuuden siirtämisen muulle kuin viranomaiselle, etenkin kun ehdotetun lainsäädännön perusratkaisuihin samaan aikaan sisältyy yhtiöittämisvelvollisuus sekä julkista valtaa koskeva kielto itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja paitsi tietyin edellytyksin ns. markkinapuutetilanteessa.

Viittaan tarkemmin lausunnostani 8.6 ilmenevään perusteluina. Korostan, että ehdotetun lainsäädännön arvioinnissa perustuslain 124 §:n kannalta on samalla huomioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 22 §:ssä säädetty julkisen vallan vastuu turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Samoin sosiaalisia oikeuksia turvaavissa Suomen velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa velvoitettuna tahona on nimenomaan Suomen valtio ja yleisemmin julkinen valta.

Totesin myös lausunnossani 8.6, että ehdotetun lainsäädännön perustuslainvastaisuus juontuu sen sellaisista perusratkaisuista kuin yhtiöittämisvelvollisuus, julkisen vallan lukuun laskettaviin tahoihin kohdistuva kielto tuottaa itse sosiaali- ja terveyspalveluja pl. markkinapuutetilanne, vaiheistamisen puuttuminen valinnanvapausmallista sekä muutoinkin ehdotetun uudistuksen huomattavan kireästä käyttöönottoaikataulusta. Kysymys olisi sellaisista huomattavan suurista perusoikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 124 §:ään liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista, joiden poistaminen edellyttäisi merkittäviä ja varsinkin esityksen 47/2017 vp perusratkaisuihin ulottuvia muutoksia, joiden valmistelu olisi välttämätöntä ja hyvään lainsäädäntötavan mukaista osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi (ks. tarkemmin lausuntoni 8.6).

Tätä taustaa vasten pidän useita nyt arvioitavaksi esitettyjä kysymyksiä sellaisina merkityksettömän hypoteettisina kysymyksinä, joihin ei ole mielekästä vastata tilanteessa, jossa tietyt ehdotetun lainsäädännön perusratkaisut ovat perustuslain vastaisia säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla. Tämä koskee esimerkiksi kysymystä 1, koska sellaisten merkittävien muutosten tekeminen esitykseen perustuslakiongelmien poistamiseksi kuin yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen ja valinnanvapausmallin vaiheistaminen *ajallisella, asiallisella, henkilöllisellä* ja ehkä *alueellisellakin* ulottuvuudella väistämättä vaikuttaisivat merkittävästi myös valinnanvapauslakiehdotuksen 15 §:ään.

Samoin yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen salliminen myös julkisen vallan omin toimin muuttaisivat merkittävästi sitä nyt ehdotettua sääntelyä, jossa olisi kysymys oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta huolehtimisesta (kysymys 3) sekä mahdollisuudesta hankkia palvelutuotantoa muilta palveluntuottajilta (kysymys 4).

Edellä esitetyistä syistä arvioin seuraavassa vain kysymyksiä 2 ja 4, etenkin kun niiden tarkastelu antaa mahdollisuuden "täydentää aikaisempaa lausuntoa" kuulemispyynnön mukaisesti. Lisäksi esitän lausunnon lopussa joitain lisänäkökohtia siitä, miten ehdotettua lainsäädäntöä olisi syytä muuttaa, jotta se olisi sopusoinnussa perustuslain ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Kysymys 2. Vaarantaako ehdotettu hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perusoikeuksia – huomiota pyydetään kiinnittämään tässä yhteydessä ennen muuta muihin kuin perustuslain 19 §:ssä turvattuihin oikeuksiin (esim. asian käsittelykieli sosiaalihuollossa)?

Arvioinnin lähtökohdat

Nähdäkseni perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet synnyttävät perusoikeuksien toteutumisen "erityiskysymyksen" sen yleisemmän perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän kysymyksen ohella, joka syntyy perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuudesta.

Kielellisten oikeuksien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana voidaan viitata varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnosta 63/2016 vp ilmenevään varsinkin siltä osin kuin kysymys on kielellisistä oikeuksista ja niiden tosiasiallisesta toteutumisesta sosiaalisten perusoikeuksien ja asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta.

Lisäksi on kielellisten oikeuksien toteutumisen arvioinnissa syytä ensinnäkin painottaa sitä samaa lähtökohtaa kuin arvioitaessa kysymystä perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisesta riittävän yhdenvertaisella tavalla: kuten professori (emeritus) *Mikael Hidén* on toistuvasti ansiokkaan osuvasti korostanut ainakin suullisissa kuulemisissa nyt käsillä olevista lakipaketeista, kysymys ei ole yhdenvertaisuuden tapaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta "keskimääräisesti" tai "tilastollisesti". Sitä vastoin ratkaisevaa on viime kädessä kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen yksilökohtaisesti.

Edelleen on syytä korostaa kielellisten oikeuksien *tosiasiallisen* toteutumisen välttämättömyyttä: ei siis riitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat vain "in books"; niiden on myös toteuduttava "in action". Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 63/2016 vp: ruotsin- ja suomenkielisten oikeuksien toteutumisesta perustuslain 17 §:n 2 momentin kannalta:

"Perustuslain säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön *tosiasiallisen* tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä on merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä ([HE 309/1993 vp](#), s. 65).

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että ehdotuksen mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteiskunnallisten tarpeiden piiriin." (kursivointi – TO).

Lopuksi on syytä korostaa kielellisten oikeuksien suhteen sitä samaa seikkaa kuin muidenkin nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkityksellisten perusoikeuksien suhteen: ehdotetun lainsäädännön on turvattava kielellisten oikeuksien toteutuminen” heti ensimmäisestä päivästä alkaen”, siis heti uudistuksen voimaantulosta lukien (lausuntoni 23.5, s. 4).

Esitykset

Hallituksen esityksissä 15/2017 vp (s.279-282, 654-660) ja 47/2017 vp (s. 92-95, 272-273) sekä valtioneuvoston selvityksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017 (s. 26-28) on käsitelty varsin seikkaperäisesti ehdotettua lainsäädäntöä kielellisten oikeuksien kannalta.

Esityksistä ja selvityksistä ilmenee, että uudistuksen tarkoituksena ei olisi muuttaa kielilakiin, saamen kielilakiin ja muihin säädöksiin perustuvia kielellisiä oikeuksia ja että ja ruotsin kieltä käyttävien ihmisten kielellisten oikeuksien toteutuminen olisi ehdotetuissa kielilain muutoksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6 §:ssä sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan, joka määräytyisi sen alueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaisi siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä viranomaisesta ja siten ehdotetussa järjestelmässä se mikä on maakunnan enemmistökieli. Säännös vastaisi esityksen mukaan nykytilaa eikä muuttaisi kielellisiä oikeuksia laintasolla.

Esityksen mukaan siinä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsisi kuitenkin, että nykyisten kaksikielisten kuntien järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyisi maakunnalle, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi.

Kielivähemmistön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi ehdotettaisiin ensinnäkin maakuntalain 27 §:ssä kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen säätämistä pakolliseksi kaksikielisissä ja saamelaisten kotiseutualueeseen sijoittuvan kunnan sisältävissä maakunnissa. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia maakuntahallitukselle. Tarkoituksena olisi esityksen mukaan luoda menettelyt, joilla kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista voitaisiin seurata ja arvioida.

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisessa palveluntuottajien valvonnassa ja omavalvonnassa maakunnan olisi myös kiinnitettävä huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakuntalain 78 §:n 2 momentin mukaan hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä määrättäisiin kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavasta kielitaidosta.

Hallituksen esityksessä valinnanvapauslaiksi olisi puolestaan kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn pohjana kuntaperusteisesti määräytyvät kielelliset olosuhteet, minkä tarkoitus olisi esityksen mukaan turvata kielelliset oikeudet myös tosiasiallisesti.

Valinnanvapauslain ehdotetun 40 §:n mukaan suoran valinnan palveluiden tuottajan olisi tuotettava yksikielisessä kunnassa sijaitsevassa palvelupisteessä kunnan kielellä ja kaksikielisessä kunnassa kunnan molemmilla kielillä.

Arvio

Esityksissä on nähdäkseni koitettu luoda säännösperusteisia edellytyksiä ja takeita kielellisten oikeuksien toteutumiselle.

Kuten jo edellä kuitenkin totesin, ratkaisevaa kuitenkin myös on perustuslain 17 §:n näkökulmasta se, miten esitykset tulisivat tosiasiallisesti toteuttamaan kielellisiä oikeuksia.

Nähdäkseni kysymykseen kielellisten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta ei ole esitettävissä mitään kiistattomia ja yksiselitteisiä vastauksia. Kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen vaikuttavat kuitenkin keskeisesti ainakin maakuntien ja palvelujen tuottajien osaaminen ja voimavarat, väestöpohja, saavutettavuus ja luontaiset kulkusuunnat väestön näkökulmasta. Kuten esityksessä 47/2017 vp, s. 94 todetaan: ”

”Kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen vaikuttaa myös yksityisten toimijoiden kyky järjestää palvelunsa sekä suomeksi että ruotsiksi tai siten että saamelaisella on mahdollisuus käyttää saamen kieltä. Asiaan vaikuttaa muun muassa henkilökunnan käytännön kielivaro, asiakkaan kielen tunnistaminen sekä kielellisten oikeuksien tuntemus.”

Esityksen 47/2017 vp vaikutusarviointijaksoissa tuodaan myös esiin se, että varsinkin ”... alkuvaiheessa maakuntien kyvykkyydet ja osaaminen järjestämistehtävien osalta tulevat vaihtelemaan, minkä seurauksena myös maakuntien kyky ohjata palvelutuotantoa optimaaliseen muotoon tulee toteutumaan eri tavoin.” (HE 47/2017 vp, s. 134). Nähdäkseni tällä arviolla on merkitystä myös kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Edelleen hallituksen esityksen 47/2017 vp, s. 94 arvioidaan, että ”... vasta valinnanvapausjärjestelmän toteuttaminen ratkaisee, miten palvelujen etäisyyksille tosiasiallisesti tulee käymään” ja että ”(v)alinnanvapaus voi sisältää toisin sanoen riskin siitä, että velvoittavasta sääntelystä huolimatta kielellisiä oikeuksia ei pystytä toteuttamaan.” Tämä arvio taas ”perustuu nykytilaan, jossa kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa on puutteellista etenkin Etelä-Suomessa, vaikka palvelut tuottavat julkiset toimijat.” (HE 47/2017 vp, s. 94).

Nähdäkseni jo yksin nämä hallituksen esityksessä esitetyt arviot tuovat esiin sellaisia kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja riskejä, jotka on myös huomioitava ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. On perusteltua lähteä siitä, että kun jo nykytilassa ”kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa on puutteellista etenkin Etelä-Suomessa, vaikka palvelut tuottavat julkiset toimijat”, tilanne ei tulisi ainakaan paranemaan kielellisten oikeuksien kannalta tilanteessa, jossa julkiselta vallalta olisi lähtökohtaisesti

kokonaan kielletty palvelujen tuottaminen ja jossa palvelujen tuottamisesta vastaisivat yksityiset toimijat.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettuun lainsäädäntöön liittyisi merkittäviä riskejä ja epävarmuustekijöitä kielellisten oikeuksien *tosiasiallisen* toteutumisen kannalta. Vaikka kielellisten oikeuksien toteutumisen riskit ja epävarmuustekijät eivät sillä tavoin perustu asiantuntija-arvioihin ja tutkimuksiin kuin arviot sosiaali- ja terveystalouden riittävän yhdenvertaisen saatavuuden vaarantumisesta (ks. etenkin 1.6 perustuslakivaliokunnalle toimitetut sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden lausunnot) ja vaikka kielellisten oikeuksien toteutumisen riskit eivät yksinään vaikuta ehdotetun lainsäädännön säätämisympäristöön, kielellisten oikeuksien toteutumisen riskit ovat joka tapauksessa reaalisia ja vaikuttavat osaltaan vahvistavasti siihen valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion lopputulokseen, ettei ehdotettua lainsäädäntöä voida perusoikeuksien vaarantumisen takia säätää tavallisen lain säätämisympäristössä.

Kysymys 4. Onko ehdotetussa julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle mukana sellaisia tehtäviä, jotka muodostuvat merkittäväksi julkisen vallan käytöksi?

Sosiaali- ja varsinkin terveydenhuollossa on pääasiassa kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kuten hoidosta. Niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä sekä merkittävääkin julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia, kuten päätettäessä tahdosta riippumattomasta hoidosta tai huollosta tai muista perusoikeuksia merkittävästi rajoittavista toimenpiteistä.

Nähdäkseni olennaisinta kysymyksen 4 valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ei kuitenkaan ole yksittäisten sosiaali- ja terveydenhuoltotehtävien luonne tosiasiallisena hallintotoimintana tai julkisen vallan käyttönä taikka merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Sitä vastoin keskeisintä on viime kädessä siirrettäväksi ehdotettujen sosiaali- ja terveystaloudellisten tehtävien merkitys *kokonaisuutena* perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Kuten jo lausunnossani 8.6 perustuslakivaliokunnalle painotin, koskaan aiemmin ei ole ehdotettu siirrettäväksi viranomaiskoneiston ulkopuolelle näin laajaa ja *välittömästi perusoikeuksien toteutumiseen* liittyvien hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, jonka turvaamisvelvollisuuden perustuslain nimenomaiset säännökset vielä osoittavat julkiselle vallalle.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee "pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti" (HE 1/1998 vp, s. 179). Vastaavia seikkoja tuodaan esiin myös hallituksen esityksessä 47/2017 vp, jossa on muun muassa todettu, että "perustuslain perustelujen mukaan valtuutusta ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tai niin sanottujen "kvasiviranomaisten" perustamiseen" ja että "perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on koskenut

yksittäisten tehtävien siirtoa” . (s. 256).

Tässä yhteydessä on lisättävä, että perustuslain esitöiden mukaan “... (m)erkittävänä julkisen vallan käyttönä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai *puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.*”(HE 1/1998 vp, s. 179, kursivointi - TO).

Nähdäkseni nyt ehdotettu lainsäädäntö, joka yhtäältä tarkoittaisi julkisen vallan toimijoihin lähtökohtaisesti kohdistuvaa kieltä tuottaa itse sosiaali- ja terveyspalveluja ja joka toisaalta sisältäisi yhtiöittämisvelvollisuuden sekä merkitsisi laajan ja välittömästi perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen liittyvän tehtäväkokonaisuuden siirtämistä muille kuin viranomaisille, puuttuisi sillä tavoin “merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin” kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan.

Näin ollen ehdotettu lainsäädäntö ei olisi yksinomaan ongelmallista perustuslain 124 §:ssä olevan tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen (“...se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”) sekä sen edellytyksen kannalta, ettei hallintotehtävien siirto saa vaarantaa perusoikeuksia (“eikä vaaranna perusoikeuksia”). Lisäksi kysymys olisi siitä, että nyt tarkoitettu tehtävien siirto olisi sillä tavoin laajaa ja välittömästi perustuslain 19 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin liittyvää, että kysymys olisi kokonaisuutena merkittävästä julkisen vallan käytöstä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Tästä taas seuraa, että vaikka perustuslaki ei edellytä julkisen vallan huolehtivan kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (ks. HE 309/1994 vp, s. 71), perustuslain 124 § kuitenkin estää yhdessä perustuslain 19 §:n ja 22 §:n sekä sosiaalisia oikeuksia koskevien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa luettuna näin laajan perusoikeuksien toteuttamiseen välittömästi liittyvän tehtäväkokonaisuuden siirtämisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Muita seikkoja

Ehdotetun lainsäädännön valtiosääntöoikeudelliset, säätämisjärjestykseen vaikuttavat ongelmat perustuslain 19 ja 6 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n kannalta liittyvät sellaisiin ehdotetun sääntelyn perusratkaisuihin kuin yhtiöittämisvelvollisuus, julkiseen valtaan kohdistuva kieltä tuottaa itse sosiaali- ja terveyspalveluja pl. ns. markkinapuutetilanne, vaiheistamisen puuttuminen valinnanvapausmallista sekä ylipäättään huomattavan kireä käyttöönottoaikataulu. Valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa voi tuki olla monissa muissakin ehdotetun sääntelyn yksityiskohdissa mutta edellä olevat ongelmat ovat joka tapauksessa säätämisjärjestykseen vaikuttavia.

Esitin jo lausunnossani 8.6 näkökohtia siitä, miten ja missä menettelyssä ehdotettua lainsäädäntöä tulisi muuttaa perusoikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 124 §:ään liittyvien ongelmien poistamiseksi. Uudistan lausunnossani 8.6 toteamani lisäksi seuraavan:

- Suurimmat ja säätämijärjestystasoiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyvät vaiheistuksen puuttumiseen valinnanvapausmallista sekä yhtiöittämisvelvollisuuteen. Näistä syntyvien perustuslakiongelmien poistaminen edellyttäisi yhtiöittämisvelvollisuudesta luopumista sekä valinnanvapauslain uudelleen valmistelua tavalla, johon sisältyisi sen toimeenpanon vaiheistaminen alkamaan vasta sitten, kun maakunnat olisivat jo riittävän kauan vastanneet sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.
- Perustuslakivaliokunnalle 1.6 toimitettujen asiantuntijalausuntojen valossa valinnanvapausmallin vaiheistaminen vaikuttaisi olevan syytä toteuttaa paitsi *ajallisella* myös *asiallisella* ja *henkilöllisellä* sekä ehkä *alueellisellakin* ulottuvuudella. Korostan, että vaiheistaminen edellyttäisi ainakin ensisijassa sosiaali- ja terveystalvelujen sekä markkinoiden erityisasiantuntemusta. Sitä vastoin valtiosääntöoikeuden asiantuntijat voisivat lähinnä osallistua vasta vaiheistamista koskevien konkreettisten ehdotusten arviointiin perustuslain kannalta.
- Äsken sanotusta seuraa, ettei myöskään perustuslakivaliokunta voi olla keskeisessä asemassa vaiheistamisen valmistelussa. Koska vaiheistaminen on muutoinkin ehdotetun uudistuksen perusteisiin vaikuttava seikka, vaiheistamisen valmistelu on ylipäättään asianmukaista osoittaa eduskunnan valiokuntien sijasta valtioneuvostolle, jonka tulisi ensisijassa myös valmistella yhtiöittämisvelvollisuudesta luopumisesta johtuvat muutokset esityksiin.
- Nähdäkseni *ei* voida toimia niin yksioikoisesti, että luovuttaisiin vain valinnanvapausmallista ja jatkettaisiin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä koskevien lakiehdotuksien käsittelyä koettaen saada ne viipymättä hyväksytyksi. Perustuslain kannalta on kuitenkin edellytettävä paitsi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä myös niiden tuottamista tavalla, joka turvaa riittävät sosiaali- ja terveystalvelut jokaiselle riippumatta alueesta tai väestöryhmästä. Näin ollen olisi oltava järjestämismallin hyväksymisen yhteydessä jo olemassa hyväksyttävissä jokin tuottamismalli, kuten (ehkä) se, että maakunnat osin käyttäisivät kokonaisulkoistusten avulla yksityisiä tuottajia samalla kun tuottamisessa tukeuduttaisiin myös nykyisiin kuntiin ja kuntayhtymiin.

Helsingissä 13. päivänä kesäkuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki