

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä oleva esitys valinnanvapauslaiksi on tunnetulla tavalla annettu sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta keväätistuntokaudella 2017 totesi maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvän hallituksen edellisen valinnanvapausesityksen (HE 47/2017 vp) perustuslain kannalta ongelmalliseksi (ks. PeVL 26/2017 vp). Valiokunta piti tuolloin ”asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien laajentamista erittäin merkityksellisenä ihmisten itsemääräämisoikeuden kannalta” samoin kuin ”itsemääräämisoikeuden vahvistamista lainsäädännön keinoin perusteltuna”. Tuolloiseen valinnanvapausesitykseen sisältyi kuitenkin valiokunnan mukaan eräitä niin perustavanlaatuisia ongelmia, ettei valinnanvapausesitystä voinut käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä ilman merkittäviä muutoksia. Ongelmat liittyivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen (PL 6 §) , tähän liittyvään julkisen vallan turvaamisveloitteeseen (PL 22 §) sekä julkisen hallintotehtävän yksityistämiseen (PL 124 §), ettei asiasta voinut säätää tavallisella lailla. Ongelmien mittasuhteesta kertoo puolestaan,

että perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, ettei valtiosääntöoikeudellisia ongelmia pyritä korjaamaan mietintövaliokunnassa vaan että muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen. (PeVL 26/2017 vp, s. 76).

Nyt on kysymys perustuslakivaliokunnan tarkoittaman kokonaan uuden, mutta edelleen eduskunnassa vireillä olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen kiinteästi liittyvän, hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin mittapuuna on syytä pitää perustuslaista ilmenevien vaatimusten ohella perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 26/2017 vp.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapaus toteuttaa perustuslakivaliokunnankin toteamalla tavalla muun muassa perustuslain 1 §:n 2 momentissa mainittuja yksilön vapauksia ja oikeuksia (ks. HE 309/1993 vp, s. 42), perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta ja perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa (ks. myös PeVL 15/2015 vp, PeVL 26/2017 vp). Siltä osin kuin valinnanvapauslaki edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, sillä voi olla myönteisiä vaikutuksia myös sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen kannalta.

On myös selvää, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös sinänsä viittaa julkisella vallalla olevaan turvaamisveloitteeseen, ei se estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. (ks. myös PeVL 26/2017 vp). Tältä osin lähtökohdat linjattiin jo perustuslakiuudistuksen esitöissä hyvin yksiselitteisesti. Esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin "[s]äännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta." Samoin jo perustuslakiesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäännös sitoisi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks HE 309/1993 vp) ja tuolloin omaksuttuun järjestämisen tapaan. Vastaava kanta on sittemmin toistettu myös perustuslakivaliokunnan tuoreessakin käytännössä sellaisenaan (ks. esim. PeVL 41/2010 vp ja mm. PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp). Samoin esimerkiksi nytkin ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään keskeisesti liittyvä palveluseteli on valiokunnan aiemman kannan mukaan yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta

turvata, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. (PeVL 10/2009 vp).

Mitä taas tulee yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, valiokunta on usein korostanut, että lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (PeVL 31/2014 vp, s. 3/I, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43). Valiokunta on vakiintuneesti todennut myös, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7). Samat näkökohdat toistettiin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp).

Toisaalta valinnanvapauslainsäädäntö ei saa johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista toteutumista. Kun kysymys on perustuslaissa säädetyn tehtävän antamisesta osittain yksityisten hoidettavaksi, asiassa on arvioitava myös sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:n sääntelyyn julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Edelliseen valinnanvapauslakiehdotukseen liittyneet keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyivät juuri viimeksimainittuihin seikkoihin. Ensinnäkin valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuus ja siihen liittynyt maakuntaa koskenut kielto tuottaa suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja eivät turvanneet perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perusoikeudet vaarantava julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään valiokunnan mielestä täyttänyt perustuslain 124 §:ään sisältyvää tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta (PeVL 26/2017 vp, s. 53). Samoin se oli ristiriidassa perustuslain 124 §:ään sisältyvän perusoikeuksien vaarantumiskiellon kanssa (PeVL 26/2017 vp, s. 54-55). Sääntelyä tuli perustuslakivaliokunnan mukaan muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti. Yhtiöittämisvelvollisuus ja siihen liittynyt kielto tuottaa palveluja oli valiokunnan mukaan poistettava valinnanvapauslakiehdotuksesta.

Toinen merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyi valinnanvapausuudistuksen toimeenpanoaikatauluun. Aiemman valinnanvapauslakiehdotuksen 85 §:n mukaan maakunnan olisi pitänyt siirrettävä suunhoidon yksiköiden tuotantovastuulle

tarkoitettut suoran valinnan palvelut 1.1.2019 ja 86 §:n mukaan osa sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle kuuluvista suoran valinnan palveluista viimeistään 1.7.2019. Tältä osin perustuslakivaliokunta viittasi saamaansa asiantuntijaselvitykseen, jonka mukaan valinnanvapausuudistuksen toteuttamisaikataulu oli sillä tavalla epärealistinen, että se voi johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän jopa akuuttiin kriisiin keväällä 2019. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännön toteuttamisaikataulu sekä se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ole vaiheistettu alkamaan vasta myöhemmin uudistusten muiden osien voimaantulon jälkeen, oli omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen. (PeVL 26/2017 vp, s. 44).

Perustuslakivaliokunta päätyi lisäksi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Se katsoi, että ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain. Valiokunnan mielestä tällainen vaiheistaminen voidaan toteuttaa ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp huomioonottaminen

Nyt ehdotettavassa valinnanvapausmallissa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) esitetty on pyritty ottamaan huomioon sekä yhtiöittämisvelvollisuuden että valinnanvapauslain toteuttamisaikataulun osalta. Maakunnilla ei olisi hallituksen esityksen perusteella velvollisuutta yhtiöittää suoran valinnan palveluiden tuottamista. Niitä ei niin ollen myöskään kiellettäisi tuottamasta itse sosiaali- ja terveyspalveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:ssä sitä vastoin säädettäisiin, että maakunnalla olisi oltava liikelaitoksessa sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palveluja varten sosiaali- ja terveyskeskus tai -keskuksia ja suunhoidon suoran valinnan palveluja varten suunhoidon yksikkö tai yksiköitä. Saman pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan maakunnalla voisi *lisäksi* olla yksi tai useampia yhtiöitä suoran valinnan palvelujen tuottamiseksi. Vastuu palvelujen tuottamisesta säilyy siten maakunnalla ja sen liikelaitoksella eikä maakunta voisi siirtää suoran valinnan palveluja kokonaisuudessaan yhtiömuodossa toteutettavaksi. Tämä nähdäkseni vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp asetettuja vaatimuksia. Nähdäkseni myös suoran valinnan palveluja koskeva sääntely on 18 §:ssä siten rajattu, ettei sääntely ainakaan ilmeisellä tavalla vaaranna sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista.

Kun nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys korjaa edellisen esityksen keskeisen rakenteellisen ongelman, voidaan esitystä ainakin tältä osin pitää valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena.

Valinnanvapausuudistuksen voimaantuloa on myös valinnanvapausesityksen voimaantulosäännöksessä vaiheistettu. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluista kootusti ilmenee, ensivaiheessa tulisivat lain toimeenpanemiseksi tarvittavat säännökset muun muassa tuottajien hyväksymisestä ja maakunnan päätöksenteosta. Näitä koskevat säännökset tulisivat voimaan 1. tammikuuta 2019 siten. Maakunnan olisi puolestaan siirrettävä 18 §:n 1 momentin mukaiset suoran valinnan palvelut tuotettavaksi sosiaali- ja terveystieteisiin 1. tammikuuta 2021 ja 18 §:n 3 momentin 1—7 kohdissa tarkoitetut suun terveydenhuollon palvelut tuotettavaksi suunhoidon yksikössä 1. tammikuuta 2022. Asiakasaseteli tulisi ottaa käyttöön 24 §:n 1 momentin 1—8 kohdassa tarkoitetuissa palveluissa viimeistään 1. heinäkuuta 2020.

Vaiheistuksen riittävyys riippuu osaltaan uudistuksen voimaantulosta. Jos maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulo siirtyy nyt esitetystä, on nähdäkseni välttämätöntä, että myös valinnanvapauslain vaiheistus mukautetaan tähän muutokseen. Samoin vaiheistuksen riittävyys riippuu valinnanvapauslain tarkemmasta vaikutusarvioinnista. Mitä merkittävämpiä sosiaali- ja terveystieteiden riittävyyteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä riskejä ehdotetun valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyssä tulee esille, sitä tärkeämmäksi muodostuu myös kysymys riittävän pitkistä toimeenpano-aikataulusta. Samalla tulee myös harkittavaksi, tulisiko valinnanvapauslain toimeenpanoa vaiheistaa myös maantieteellisessä suhteessa.

Johtopäätökset perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp havaittujen rakenteellisten ongelmien osalta

Tässä vaiheessa voidaan sanoa, että hallituksen esityksessä on toteutettu ainakin ne keskeiset muodolliset minimimuutokset, joita perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 26/2017: yhtiöittämisvelvollisuus on poistettu ja valinnanvapauslain toimeenpanoa on vaiheistettu ajallisesti.

Yleisesti ottaenkin valtiosääntöoikeudelliset kysymykset on muutenkin pyritty ottamaan hallituksen esityksessä huomioon varsin kattavasti ja perusteellisesti. Yksin hal-

lituksen esityksen lähes 40 sivun mittaiset säätämisyjärjestysperustelut ovat poikkeuksellisen laajat (s. 326-363) ja niissä on pyritty tiiviisti esittämään arvioita myös esityksen konkreettisista vaikutuksista perusoikeuksiin.

Edellisen valinnanvapauslakiesityksen tavoin esityksessä tuodaan nytkin avoimesti esiin myös uudistukseen liittyviä riskejä. Riskeillä on ilmeinen yhteys perustuslain perusoikeussäätelyyn. Kun perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, lainsäädännön on varmistettava, että järjestämistä vastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävät henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (ks. mm. HE, s. 125-128). Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla.

Sote-uudistukseen liittyvien riskien valtiosääntöoikeudellisen merkityksen arvioinnin kannalta on ensisijaisen tärkeää, että perustuslakivaliokunta kuulee asiassa sosiaali- ja terveyden alan asiantuntijoita. Valiokunnan pöytäkirjojen perusteella näin on myös tarkoitus tehdä. Käsitykseni mukaan käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkökulmasta mahdollista tehdä lopullisesti vasta edellä mainitun sote-asiantuntijoiden kuulemisen jälkeen. Kuten valiokunta totesi jo kevätkauden lausunnossaan, perustuslakivaliokunnan kannalta keskeinen kysymys uudistuksessa on se, toteuttavatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää nähdäkseni vastaavaa lisäinformaatiota, jota perustuslakivaliokunta hankki edellisen valinnanvapausesityksen (HE 47/2017 vp) pohjalta. Tällä informaatiolla on vaikutusta sekä suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n muodostamaan kokonaisuuteen että suhteessa kysymyksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §). Samalla totean, että uudistuksen mahdollisilla julkistaloudellisilla kustannusvaikutuksilla ja esimerkiksi sillä julkisuudessa olleella tiedolla, ettei uudistus mahdollisesti toteuttaisi sille asetettuja säästötavoitteita, ei nähdäkseni ole välitöntä valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Valtiosääntöoikeudellisesti tärkeää on sitä vastoin varmistaa, ettei uudistus johda esimerkiksi asiakasmaksujen kohoamiseen niin korkeaksi, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin (esim. PeVL 8/1999 vp, s. 2 ja PeVL 39/1996 vp, s. 2).

Toinen tässä vaiheessa mahdollisen kannanoton alaa rajaava seikka liittyy valinnanvapausesityksen ja maakunta- ja sote-uudistuksen väliseen suhteeseen. Nyt käsiteltävänä oleva esitys ja maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp muodostavat perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla kokonaisuuden (ks. PeVL 26/2017 vp). Nähdäkseni valiokunnan tulisi perustuslain 74 §:ssä sille säädetyn tehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi ja eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n 3 momentin nojalla yhdistää nyt käsiteltävänä oleva esitys HE 16/2018 vp edellä mainittujen esitysten kanssa. Pidän myös selvänä, että perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttaminen edellyttää myös, että perustuslakivaliokunta saa arvioitavakseen sosiaali- ja terveysvaliokunnan valmistelemat muutokset uudistuksen muodostamaan sääntelykokonaisuuteen. Samoin kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan kevätkaudella annetussa lausunnossa rajattiin merkittävästi annettavan lausunnon ja siinä käsiteltyjen kysymysten alaa siten, että lausunnossa keskityttiin vain lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin:

”Valiokunnan mielestä ei ole mielekästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa lakiehdotusten saattaminen perustuslainmukaisiksi ja näin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi edellyttää sääntelyn perusrakenteiden kannalta olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti lukuisia muutoksia sääntelyn yksityiskohtiin. Valiokunnan ei voi täten nyt käsillä olevassa lausunnossa katsoa ottaneen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä lainsäädännön tulevien soveltamistilanteiden kannalta merkityksellisiä kantoja.” (PeVL 26/2011 vp, s. 11).

Edellä lausutun perusteellakin ja valiokunnan perustuslain 74 §:n mukainen tehtävä huomioon ottaen nyt ehdotettavaa valinnanvapaussääntelyä on arvioitava vielä huolellisesti ottaen huomioon myös valinnanvapausesityksen suhde muiden maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvien esitysten kokonaisuus, mukaan lukien ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuohon kokonaisuuteen ehdottamat muutokset. Ennen mietintövaliokunnan muutosehdotusten valmistumista ei nähdäkseni ole mahdollista ottaa kantaa kokonaisuuden perustuslainmukaisuuteen eikä niin ollen myöskään arvioida sitä, voidaanko nyt käsiteltävänä oleva valinnanvapausesitys hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä osana tuota kokonaisuutta.

Keskityn lopuksi arvioimaan muina seikkoina eräitä valinnanvapausesityksen yksittäisiä säännöksiä erityisesti eräiden perustuslakivaliokunnan viimekeväisen lausunnon huomautusten valossa. En niin ollen ota tässä vaiheessa enemmälti kantaa valinnanvapauslain ja maakunta- ja sote-uudistuksen muodostamaan kokonaisuuteen.

En myöskään arvioi erikseen esityksen suhdetta Euroopan unionin oikeuteen ja sen valtioneuvoston koskevaan sääntelyyn, kuten en myöskään korkeimman hallinto-oikeuden esitystä koskevan lausunnon (13.12.2017, D:no H567/17) valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Pidän kuitenkin selvänä, että kysymys valinnanvapausesityksen yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa on KHO:n lausunnon valossa tulkinallisesti epäselvä ja että kansallinen tuomioistuin tulee tekemään asiasta ennakkoratkaisupyyntö, jos nyt ehdotettu valinnanvapauslaki tulee voimaan ja jos asia saatetaan kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Muita seikkoja

Julkisen hallintotehtävien siirtämistä koskeva sääntelyratkaisu – Kuten hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan. Perustuslain 19 §:ää toteuttavat julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat ymmärrettävissä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi sekä näitä täydentäväksi palvelutuotannoksi. Nähdäkseni hallituksen esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa erityyppisen päätöksenteon merkityksistä julkisen vallan käytön kannalta. Erityisen keskeisen voidaan tässä tapauksessa pitää päätöksentekoa siitä, saako ihminen hoitoa vai ei ja millaista hoitoa hänelle annetaan. Johtuen palvelujen moninaisuudesta ja niihin sisältyvien erilaisten yksittäisten päätösten määrästä ja asiayhteyssidonnaisuudesta, terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen julkisen vallan käyttöä, julkista hallintotehtävää taikka sen hoitamista koskevaan tosiasialliseen hallintotehtävään ei ole lainsäädännössä abstraktilla tasolla mahdollista.

Tämänkin vuoksi pidän valtiosääntöoikeudellisesti parhaimpana sitä hallituksen esityksessä omaksuttua periaatteellista ratkaisua, jossa ehdotettu sääntely päädytty toteuttamaan määrittelemällä laissa valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelukokonaisuudet ja huolehtimalla säännöspäätöksellisesti siitä, että kaikkien yksityisten palvelutuottajien vastuulle siirrettävien palvelukokonaisuuksien kohdalla perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetut edellytykset on pyritty täyttämään. Se, onko asia lopulta näin, riippuu kuitenkin viimekädessä siitä, varmistaako sääntely

riittävän hyvin, ettei sääntely johda perusoikeuksien vaarantumiseen ja muodostu tässäkin mielessä epätarkoituksenmukaiseksi.

Subdelegointi

Valinnanvapauslakiesityksen 54 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä toiselta palveluntuottajalta. Palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista ei saa kuitenkaan hankkia toiselta palveluntuottajalta. Pykälän 2 momentin perusteella suoran valinnan palveluntuottajan on hankkiessaan palveluja toiselta palveluntuottajalta huolehdittava siitä, että kyseinen palveluntuottaja täyttää valinnanvapauslain 38—40 ja 42 §:ssä säädetty toimintaedellytykset. Suoran valinnan palveluntuottaja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista.

Subdelegointia ei ole pidetty perustuslain 124 §:n kannalta kaikissa olosuhteissa kiellettynä. Valiokunta on asiaa koskevassa arviossaan kiinnittänyt huomiota siirrettävän tehtävän luonteeseen, subdelegointivaltuuden viranomaisvalvontaan ja delegoitua tehtävää koskevaan sääntelyyn sekä siirron tarkoituksenmukaisuuteen. Valiokunta on pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta mahdollisena edelleen siirtää lähinnä teknisluonteisia tehtäviä, joihin ei sisälly itsenäistä harkintaa ja johon lain nojalla liittyy samat laatuvaatimukset, jotka koskevat myös alkuperäistä palveluntuottajaa (Ks PeVL 6/2013 vp). Aiempi valinnanvapausesitys ei valiokunnan mukaan täyttänyt näitä vaatimuksia, koska kyse ei ollut teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä eteenpäin, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Samoin tehtävien laajuus muodostui huomattavaksi. Suoran valinnan palvelun tuottaja olisi valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan saanut hankkia muutoin kuin asiakassetelillä tuottamastaan suoran valinnan palvelutuotannosta enintään 2/5 muilta palveluntuottajilta. Sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan tältä osin välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi on huolehdittava lainsäädännöllisesti riittävistä toiminnan asianmukaisuuden takeista.

Nyt käsillä oleva esitys on eräissä suhteissa edellistä valinnanvapausesitystä kaapeampi ja täsmällisemmin rajattu. Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on, ettei palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista saa hankkia toiselta palveluntuottajalta ja että suoran valinnan palveluntuottaja vastaa suoraan lain nojalla

myös alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on muutenkin kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista. Toisaalta sääntely ei rajaa lainkaan sitä, minkä tyyppisiä tai missä määrin suoran valinnan palveluita on siirrettävissä toisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Kysymys on luonnollisesti edelleen myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 57). Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan kantaa vastaisi paremmin sääntely, jossa palvelutehtävän edelleen siirtäminen rajattaisiin selkeämmin tosiasiallista palvelutoimintaa täydentävään palvelutoimintaan.

Kielelliset oikeudet

Suoran valinnan palvelujen kielestä säädetään valinnanvapauslakiehdotuksen 40 §:ssä. Suoran valinnan palvelun tuottajan on lain 40 §:n 1 momentin mukaan tuotettava palvelut kunnan kielellä toimipisteessä, joka sijaitsee yksikielisessä kunnassa, sekä suomeksi ja ruotsiksi toimipisteessä, joka sijaitsee kaksikielisessä kunnassa. Sääntely vastaa asiallisesti ottaen aiemman valinnanvapauslakiehdotuksen 40 §:ää ja se poikkeaa nytkin järjestämislaissa omaksutusta ratkaisusta, jonka perusteella maakunnan kieli määräytyisi sen alueella olevien kuntien mukaan. Jos maakunnan alueella on erikielisiä kuntia tai yksikin kaksikielinen kunta, olisi maakunta kaksikielinen. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt ratkaisua perustuslain kannalta ongelmallisena (ks. PeVL 59/2017 vp, s. 59). Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota kuitenkin siihen, että siltä osin kuin yksityisen palveluntuottajien tarjoamissa palveluissa on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, tällaisiin palveluntuottajiin sovelletaan kielilain 25 §:n perusteella kielilakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli selvyyden vuoksi syytä harvita säännöstä kielilain soveltumisesta valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan. Tällainen säännös nähdäkseni sisältyy valinnanvapauslain 3 §:ään.

Juha Lavapuro
professori