

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 3.4.2018 KELLO 10.00
HE 16/18 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja
terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Käsittelen lausunnossani joitakin lakiehdotuksessa esille nousevia konkreettisia kysymyksiä. Aluksi kuitenkin hiukan ”filosofoin”, tarkastelen lyhyesti joitakin tässä esikysymyksen luontoisia asioita. Yhtäältä on kysymys valiokunnan lausunnon antamistilanteesta ja valiokunnan roolista, toisaalta on kysymys omasta lausunnostani. Näkökohdat ovat valiokunnalle muutenkin tuttuja ja olen itsekin viitanut niihin jo aiemmissa yhteyksissä, mutta ehkä niiden vielä kertaaminen palvelee tässä lähtökohtien arviointia.

- - - - -

Periaatteessa on mahdollista, että perustuslakivaliokunta antaa sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuuteen kuuluvista lakiehdotuksista erillisiä lausuntoja. Käytännössä näyttää kuitenkin - jo valiokunnan kannanottojen ristiriidattomuuden ja yleisen seurattavuuden turvaamiseksi - välttämättömältä, että valiokunta antaa tästä kokonaisuudesta yhden yhtenäisen lausunnon. Valiokunta on viime kesänä antamassaan lausunnossa pevl 26/17 vp (s.5-6) luetellut, missä kaikissa esityksissä ehdotetuista laeista valiokunta piti perusteltuna antaa yhteisen lausunnon. Luettelo on nytkin asianmukainen, mutta ei tietysti sulje pois mahdollisuutta, että joitain muitakin, ehkä vielä esittämättä olevia lakiehdotuksia on syytä lukea samaan, yhdessä lausunossa käsiteltävään kokonaisuuteen.

Valiokunta on viime kesänä antanut po. lakikokonaisuuteen silloin sisältyneistä lakiehdotuksista laajan lausunnon, pevl 26/17 vp. On tietysti hyvin suotavaa, että valiokunnan annettavaksi nyt tulevan yhtenäisen lausunnon nähdään olevan sopusoinnussa

(ei olevan ristiriidassa) viimekesäisen lausunnon kanssa. Keskeistä ei tässä vaiheessa tietysti kuitenkaan ole viimekesäisen lausunnon tulkinta, sen arvionti, vastaako uusien lakiehdotusten sanamuoto tuossa lausunnossa käytettyjä sanontoja. Periaatteellinen lähtökohta uusien lakiehdotusten arvioinnissa on tässä tietysti sama kuin valiokunnan käytännössä yleensä: lakiehdotuksia arvioidaan suhteessa perustuslain sisältöön sellaisena kuin se on tulkittu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä. Valiokunnan viimekesäisen lausunnon merkityksen kannalta on oleellista myös se, että lausunnossa nimenomaisesti todetaan (s.11): ”Valiokunnan ei voi täten nyt käsillä olevassa lausunnossa katsoa ottaneen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä lainsäädännön tulevien soveltamistilanteiden kannalta merkityksellisiä kantoja.” Lausunnossa myös todetaan (s.71), että valiokunta ei ole ”käsittelyn tässä vaiheessa” katsonut tarpeelliseksi arvioida seikkaperäisesti kaikkia valinnanvapauslakiehdotuksen yksittäisiä oikeusturvajärjestelyjä.

Valiokunta saattoi viimekesäisessä lausunnossa edellyttää, että valiokunnan voidaan katsoa ottaneen kantaa vain kysymyksiin, joihin on nimenomaisesti otettu kantaa, koska valiokunta lähti siitä, että lakikokonaisuudessa oleellinen valinnanvapauslaki vielä saatetaan valtioneuvoston uuteen valmisteluun (ja uusi ehdotus tulee valiokunnan arvioitavaksi). Jos nyt lähdetään siitä, että valiokunnan antama lausunto (ja mahdollinen valiokunnan uusi lausunto niistä muutoksista, joita substanssivaliokunta on perustuslakivaliokunnan vaatimusten johdosta tehnyt) jää perustuslakivaliokunnan lopulliseksi kannanotoksi lakikokonaisuudesta, ei tällainen joidenkin perustuslainmukaisuuden kannalta merkittävien kysymysten jättäminen valiokunnan PL 74 §:n mukaisen kannanoton ulkopuolelle, enää olisi PL 74 §:n mukaista tehtävää ajatellen asianmukaista. Oli säädettävä lakikokonaisuus miten laaja tahansa, PL 74 §:n säännös ei sisällä mitään valtuutta jättää mahdolliset ”pienemmät perustuslainvastaisuudet” huomiotta. Voidaan myös todeta, että jos ehdotettu lakikokonaisuus säädetään, sen kaikkien normistoon voidaan myöhemmin liittää nimilappu ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntynyt”.

Perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukainen tehtävä lausua jonkin käsiteltävän asian perustuslainmukaisuudesta on tärkeä ja eduskunnan toiminnoissa erikoislaatuinen tehtävä. Erikoislaatuisuus näkyy erityisesti siinä, että perustuslakivaliokunnan tehtävä lausunnon antajana merkitsee myös toimivaltaa oikeudellisesti sitoa täysistunnon päätöksentekoa. Tässä kohden se oleellisesti eroaa valiokuntien tavanomaisesta roolista toimia eduskunnan päätöksenteon poliittisessa prosessissa elimenä, joka ehdotuksin valmistelee asioita

täysistunnon päätöksentekoa varten. Perustuslakivaliokunnan tällainen toimivalta sitoa täysistunnon päätöksentekoa edellyttää vahvaa luottamusta valiokunnan lausuntojen antamisen asianmukaisuuteen. Luottamus taas vaatii sitä, että valiokunta tiukasti pitäytyy ja sen katsotaan pitäytyvän vain oikeudelliseen argumentointiin, valiokunta toimii ja sen katsotaan toimivan poliittisista intresseistä (puolueiden tavoitteista, hallitus- ja oppositioasetelmasta) riippumattomana ja valiokunta tekee ja sen katsotaan tekevän huolellista, tulkintakäytäntöjen eheyttä riittävästi säilyttävää työtä. Luottamukseen, toiminnan vakuuttavuuteen, liittyvät vaatimukset vain korostuvat, kun valiokunta ottaa kantaa hyvin suureen, kiisteltyyn ja kauaskantoiseen lainsäädäntöreformiin.

Minusta perustuslakivaliokunnan tämän tehtävän ja siihen sisältyvän toimivallan erikoislaatuisuus merkitsee myös sitä, että valiokunnan tämän tehtävän hoitamista ei voida eduskunnan toiminnan aikataulutuksissa noin vain rinnastaa siihen, miten ehkä suhtaudutaan mietintövaliokuntien tavanomaisiin valmistelutehtäviin. Perustuslakivaliokunnan täytyy voida valmistella perustuslainmukaisuutta koskevat lausuntonsa asianmukaisella tavalla, mikä käytännössä lähinnä merkitsee valiokunnan tavanomaisten käytäntöjen noudattamista. Se, minkälaisia menettelyjä ja minkälaisen ajan valiokunta tietyssä asiassa tarvitsee PL 74 §:ssä tarkoitetun lausunnon antamiseen, on viime kädessä valiokunnan itsensä harkittava ja päätettävä asia. Tähän valiokunnan toimivaltaan päättää menettelyistään jonkin asian perustuslainmukaisuuden selvittämisessä selvästi kuuluu myös valta määrätä, että mietintövaliokunnan on, jos perustuslakivaliokunta on edellyttänyt perustuslainmukaisuussyistä muutosten tekemistä ko. lakiehdotukseen, vielä toimitettava tekemänsä muutosehdotukset perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi. Poliittisia realiteetteja tietysti on, mutta perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaisen lausunnon antamisen aikataulu ei jo valiokunnan toiminnan tarvitseman luottamuksen vuoksi voi olla esim. hallituksen tai myöskään esim. puhemiesneuvoston määrättävissä, niiden kannanottojen säätelemä. (Etäisenä paralleelina: ei maan hallitus voi määrätä korkeimman oikeuden päätöksenteon aikataulua oikeusasiassa, ei yleensä eikä esim. asiassa, jossa päätös koskee valtion korvausvastuuta.)

Tämän esityksen yhteydessä on tuotu esille ajatus, että mm. ensi syksyille kaavailtujen maakuntavaalien järjestämisen kannalta tulisi keskeiset koko uudistukseen kuuluvat lait, mm. tämä valinnavapauslaki, käsitellä eduskunnassa tämän vuoden helmi- toukokuussa ja saattaa voimaan tämän vuoden kesäkuussa. Maakuntavaalien ajankohta ja maakuntavaalien ja muiden tulossa olevien vaalien järjestämiseen liittyvät suotavuudet ovat

mielestäni tärkeysluokaltaan oleellisesti vähäisempi asia kuin se, että perustuslakivaliokunta nyt tekee ja sen voidaan myös jälkikäteen nähdä tehneen luotettavaa, tavanomaisuudessaan asianmukaista työtä suuren lainsäädäntöuudistuksen valtiosäännönmukaisuuden selvittämisessä. Uudistuksen ajamisessa käytäntöön on eduksi, jos uudistuksen perustuslainmukaisuuden selvittäminen ei anna enää siinä vaiheessa aihetta kysymyksiin. (Maaakuntavaalien jonkinmääräisen lykkääntymisen ei myöskään tarvitse olla ristiriidassa sen kanssa, että keskeiset reformia koskevat lainsäädäntöratkaisut tehdään näillä valtiopäivillä.)

- - - - -

Vielä joitakin omaa lausuntoani koskevia yleisiä näkökohtia. Olen aikaisemminkin pitänyt aiheellisenä todeta, että kysymykset lakiehdotusten sisällön ”hyvyydestä”

(tarkoituksenmukaisuudesta, toimivuudesta, valtiontaloudellisista vaikutuksista, vaihtoehtojen mahdollisuudesta, muuhun lainsäädäntöön sopivuudesta jne.) eivät ole perustuslainmukaisuuskysymyksiä (jos ja kun ääriasetelmia ei ole syytä olettaa), eikä niitä siten ole syytä käsitellä myöskään valiokunnalle annettavassa lausunnossa. Tämä ei koske vain hyvin yleisiä kysymyksiä, kuten esim. kysymystä kertyvistä säästöistä tai kustannusten nousun hillinnästä, vaan myös konkreettisempia kysymyksiä kuten esim. sitä, että palveluntuottajalle ei saisi syntyä kannustimia pyrkiä valikoimaan asiakkaitaan (HE, s.158).

Toinen tässä mainittava yleinen seikka ovat lausunnon rajoitukset. En tämän esityksen kohdalla ymmärrettävästi pyri lausumaan kaikista tähän lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvistä valtiosäännön kannalta mahdollisesti ongelmallisista kohdista kuten esim, pevl 26/17 vp (s.18 ja 30) kosketelluista kunnille jäävään sote-omaisuuteen liittyvistä taloudellisista riskeistä. Yritän lausua vain nyt käsiteltävästä lakiehdotuksesta ”suoraan” johtuvista kysymyksistä, joiden arvioinnissa kyllä voi olla merkitystä lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluvien muiden lakien yksittäisillä säännöksillä (mutta en siis ”päinvastaisista” tilanteista, joissa mahdollinen perustuslainmukaisuusongelma lähinnä muodostuisi muiden ko. lakien säännöksistä ja valinnanvapauslain säännöksillä olisi merkitystä vain ko. ongelman tarkemmassa selvittelyssä).

Lausunnon rajauksiin kuuluu tavallaan myös se muissakin yhteyksissä näkynyt piirre, että en pidä tarpeellisena kommentoida lakiehdotuksen sellaisia valtiosäännön kannalta sinänsä huomiota vaativia järjestelyjä, jotka minusta näyttävät ainakin pääasiallisesti olevan perustuslain kannalta asianmukaisia. Tällaisiinkin kohtiin voi ymmärrettävästi sisältyä

valtiosääntöoikeudellisia detaljiongelmia, joita lukemistarkkuuteni ei vaan ole tuonut esille. Jos sitä pidetään tarpeellisena, olen tietysti valmis tällaisissa kohdin ja muutoinkin vielä tarkastelemaan lakiehdotuksia esim. kohdennettujen kysymysten pohjalta.

- - - - -

Hallituksen esityksessä on yleisperusteluja lähes 200 sivua ja säännösehdoitusten yksityiskohtaisia perusteluja yli 120 sivua. Esityksen perusteluihin sisältyvä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso on noin 37 sivua. Sitä, että esitys on laajasti ja huolellisesti perusteltu, voidaan edellyttääkin siihen nähden, että kyseessä on hallituksen perustuslakivaliokunnalta ja eduskunnalta saama laiskanläksy. Tässä yhteydessä merkittävintä ei ole laajuus ja huolellisuus sinänsä, vaan se, että perustelut – joissa kohdittain voi nähdä myös tasapainoisuuteen pyrkivää pohdiskelevuutta - on perustuslakiin liittyvien kysymysten huomioon ottamisen kannalta mielestäni hyvin laadittu. Tämä koskee erityisesti myös säätämisyjärjestysperusteluja, jotka eivät nähdäkseni anna yleisesti ottaen aihetta mihinkään merkittäviin huomautuksiin. Pidän tässä tilanteessa aiheellisena tarkastella erikseen vain neljää eri asiaa ehdotuksessa. Jonkinlaisessa ”pienimmästä suurimpaan” -järjestyksessä kysymys on kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista, kuntien tekemiin ulkoistussopimuksiin liittyvistä järjestelyistä, kansalliskieliin liittyvien oikeuksien huomioonottamisesta sekä siitä, turvaavatko ehdotetut valvonta- ja muut järjestelyt oikeudellisesti riittävällä tavalla PL 19 §:ssä edellytettyjen palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen käytännössä. Asiaa enempää tarkastelematta viittaen lisäksi siihen, että oikeusturvatarpeiden asianmukainen huomioon ottaminen, josta valiokunta mainitsi erikseen lausunnossaan pevl 26/17 vp (s. 71-72 taitteessa), ja asetuksenantovaltuuksien väljyys, johon valiokunta myös kiinnitti huomiota em. lausunnossa (s. 27 ja 64), saattaa tässä edelleen ansaita huomiota. .

Mahdollisuudesta ulottaa viranomaisen tarkastus myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin säädetään ainakin valinnanvapauslakiehdotuksen 46 §:n 2 momentissa ja 81 §:n 1 momentissa. Tällaisen tarkastuksen mahdollisuus on lakiehdotuksen kokonaisuudessa pieni yksityiskohta, mutta ansaitsee suoraan perusoikeuden suojaan kohdistuvana valtuutena huomiota. Kummassakin mainitussa lainkohdassa todetaan pääsääntönä se, että tarkastusoikeutta ei ole pysyväisluontoiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, mutta jatketaan varauksella ”ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi”. Ehdotetussa 46 §:ssä ei ole mitään tarkastuksen suorittamistapaa koskevaa säätelyä ja kotirauhan suojan piiriin ulottuvaa tarkastusvaltuutta

perustellaan (s. 270) vain virkkeellä: ”Pysyväislonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen tarkastaminen voi olla tarpeen erityisesti palveluasumisyksiköissä sen selvittämiseksi, ovatko tilat asukkaiden tarpeiden ja asukasturvallisuuden kannalta asiamukaisia.” Ehdotuksen 81 §:n säännöksessä todetaan tarkastuksen toimittamisesta, että tarkastuksen saa tehdä ennalta ilmoittamatta ja että tarkastukseen sovelletaan ”muutoin”, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Perusteluissa tyydytään kuvaamaan hallintolain 39 §:n sisältöä perustelematta mitenkään tarkastusvaltuuden ulottamista kotirauhan suojan piiriin (s.307-308).

Perusoikeuden suojaan kajoamisvaltuuksilta edellytetään yleensä lakisääteisyttä ja tarkkarajaisuutta. Kun kysymys on uuden konkreettisen perusoikeuteen puuttumisvaltuuden säätämisestä ei minusta ole asianmukaista, että puuttumisessa noudatettavat menettelytavat jätetään sellaisen päättelyn varaan, että julkistahallintoa koskevassa yleislaissa, hallintolaissa, on säännös tarkastuksista ja tätä yleislakia on sen 2 §:ään ehdotetun muutoksen (HE 15/17 vp) mukaan sovellettava mm. maakuntien viranomaisissa. Tältä kannalta olisi mielestäni hyvinkin aiheellista, että myös 46 §:ssä tarkoitettun tarkastuksen toimittamisesta säädettäisiin, ehdotetun 81 §:n tapaan, itse säännöksessä, esim. nimenomaisesti viittaamalla hallintolain 39 §:n soveltamiseen. Kun on kyse perusoikeuden suojaan puuttumisvaltuuden säätämisestä, on laista voitava kohtuullisen tarkasti päätellä, minkälaisissa tilanteissa tarkastus voi ulottua kotirauhan suojan piiriin. Tältä kannalta ei ole asianmukaista, että ehdotetun 81 §:n mukaisesta valtuudesta, joka voi ulottua hyvin monenlaisten palveluntuottajien tiloihin, ei säännöksessä eikä perusteluissa lausuta mitään siitä, minkälaisissa tilanteissa esimerkiksi on ajateltu asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamisen tekevän tarkastuksen kotirauhan piirissä välttämättömäksi. Säännöksessä nyt lausuttu kriteeri – erityisesti ”asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi” – on kaikesta ”vetoavuudestaan” huolimatta hyvin väljä.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 99 § koskee kuntien tai kuntayhtymien kanssa tehtyjä ulkoistussopimuksia. Säättämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 357) noin 20 kuntaa tai yhteistoiminta-aluetta on sopinut ennen lain voimaantuloa yksityisen palveluntuottajan kanssa sote-palvelujen tuottamisesta ns. kokonaisulkoistussopimuksen nojalla, minkä lisäksi on tehty lähes vastaava määrä osittaisia ulkoistussopimuksia. Perusteluissa jatketaan mm.:

”...Ulkoistussopimusten jäädessä voimaan ja niiden siirtyessä eduskuntakäsittelyssä olevan (HE 15/2017 VP) maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon 22 §:n

nojalla maakunnalle syntyy tilanne, jossa ulkoistussopimuksen osapuolena olevalle palvelujen tuottajalle jää nykyisen lainsäädännön mukaisesti delegoitu vastuu palveluista. Kokonaisulkoistussopimukset on sosiaali- ja terveysministeriön saamien tietojen mukaan kaikki tehty sellaisella mallilla, jossa palveluja tuottava yhtiö kantaa sopimuksen perusteella kokonaisvastuun kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sopimusalueellaan. Ulkoistussopimusten myötä maakunnan alueelle jää siten sopimuksen voimassaolon ajaksi yhtiöitä, joiden toiminta perustuisi aiemman järjestelmän mukaisiin vastuisiin. Ulkoistussopimustuottajan vastuun perusta on siten sopimuksen voimassaoloajan ristiriidassa maakunnan vastuiden kanssa.

Ehdotetun valinnanvapauslain 99 §:ssä selvennettäisiin lain mukaisen valinnanvapausjärjestelmän soveltamista ulkoistussopimuksiin, koska sopimusten mukainen yhden tuottajan malli poikkeaa merkittävästi esityksen mukaisesta valinnanvapausjärjestelmästä. Tarkoituksena on estää päällekkäisten korvausten maksaminen ja huolehtia siitä, että myös aikaisempien kokonaisulkoistusten jälkeisessä tilanteessa maakunnan kaikilla asukkailla on myös uuden lainsäädännön mukainen valinnanvapaus.

Koska sopimukset ja lainsäädäntö ovat ristiriidassa keskenään, maakunnat ja tuottajat joutuisivat käytännössä neuvottelemaan siitä, miten vanhojen sopimusten mukainen palvelu ja valinnanvapauslainsäädännössä tarkoitetut sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palvelut sovitetaan yhteen....”

Säännöksessä tarkoitetuissa järjestelyissä on muun ohessa kysymys omaisuuden perustuslainsuojaan sisältyvästä sopimusvapauden tai sopimusten suojasta. Kysymys ei tässä ole suojasta oikeudelle tehdä taloudellisia sopimuksia, vaan siitä käytännössä tiukemmaksi muodostuneesta suojasta, joka jo tehdyillä laillisilla taloudellisilla sopimuksilla - sopimukseen perustuvilla sopimussuhteilla – on ulkoisia puuttumisia vastaan. Kunnat tai kuntayhtymät eivät julkisoikeudellisina yhteisöinä ole perusoikeuksien subjekteja eivätkä ne ja niiden tekemät sopimukset siten nauti perusoikeussäännöksestä johtuvaa suojaa. Yksityiset palveluntuottajat ovat kuitenkin toisessa asemassa ja niiden vaikkapa kunnan kanssa solmimat taloudelliset sopimussuhteet nauttivat suojaa (vaikka yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusoikeussuoja ei välttämättä olekaan yhtä vahva kuin luonnollisten henkilöiden). Kun tässä ovat kyseessä yksityisten toimijoiden tekemät taloudelliset sopimukset, jotka lähtökohtaisesti ovat laillisia ja eivät ole hyvän tavan vastaisia, on näiden sopimusten merkitykseen mahdollisesti vaikuttavien lainsäätäjän toimenpiteiden yhteydessä arvioitava, ollaanko lainsäädännöllä puuttumassa sopimussuhteiden sisältöön tavalla, joka on ristiriidassa laillisten sopimussuhteiden sisällölle kuuluvan suojan kanssa.

En pidä ehdotetussa 99 §:ssä olevia säännöksiä asiakkaan valinnanvapauden turvaamisesta ja siitä, että palveluntuottaja ei voi saada samasta asiakkaasta korvausta sekä maakunnalle siirtyneen sopimuksen että 48 §:ssä tarkoitetun sopimuksen nojalla, tässä suhteessa

ongelmallisina. En osaa täysin arvioida, mitä säännöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitettut sopimiset maakunnan ja palvelun tuottajan välillä voivat käytännössä merkitä palvelun tuottajan ja hänen ulkoistamissopimuksessa tarkoitettun oikeusasemansa kannalta. Totean kuitenkin, että säännöskohdat eivät näytä ainakaan suoraan merkitsevän puuttumista tehtyjen taloudellisten sopimusten sisällölle kuuluvaan suojaan.

Kansalliskieliä, suomea ja ruotsia , koskeva perusoikeussäännös on PL 17 §:ssä. Säännöksen sisällöstä on tässä aihetta erikseen mainita vain kaksi asiaa, jotka valiokuntakin - aikaisempien kannanottojensa mukaisesti - toteaa lausunnossaan pevl 26/17 vp (s.57). Perusoikeussäännös ei edellytä vain suomen kielen ja ruotsin kielen muodollista, säädösteksteissä näkyvää yhdenvertaisuutta, vaan myös tosiasiallista , käytännössä toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, joista käsillä olevassa uudistuksessa on erityisesti kysymys, kuuluvat selvästi niihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joista julkisen vallan on PL 17,2 §:n mukaan huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan.

Kansalliskieliä koskevia oikeuksia ja näiden oikeuksien yhdenvertaisuutta on käsitelty uudistuskokonaisuuteen kuuluvissa eri lakiehdotuksissa ja myös niitä koskevissa kannanotoissa. Eri säännösten keskinäisistä yhteyksistä riippumatta pyrin seuraavassa kuitenkin rajoittumaan vain niihin kansalliskielten käyttöä koskeviin järjestelyihin, joiden pääasiallinen sisältö määräytyisi tämän lakiehdotuksen säännöksissä. Tähän liittyviä kysymyksiä on jossain määrin tarkasteltu valiokunnan viimekesäisessä lausunnossa pevl 26/17 vp. Valiokunta totesi siinä mm.(s. 58-60):

”Perustuslakivaliokunta korostaa voimakkaasti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Maakunta- ja sote-esityksen perustelujen (s. 280) mukaan monet kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat laatineet kieliohjelmia, ja lisäksi ne maksavat kielilisiä ja järjestävät kielikursseja henkilöstölleen. Valiokunta korostaa, että maakunta- ja sote-uudistuksessa on välttämätöntä ryhtyä myös käytännön toimiin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi (ks. myös PeVL 12/2017 vp, s 3) ja että perusteluissa kuvatus kaltaisten ja muiden ruotsin- ja kaksikielisen henkilöstön saatavuudesta huolehtimiseen ja henkilöstön kielitaidon parantamiseen tähtäävien keinojen tulee olla maakuntien käytettävissä.

..... Perustuslakivaliokunta ei ole nykyistä kielilakia säädettäessä pitänyt sääntämisjärjestykseen vaikuttavana kysymystä siitä, että kielellisten oikeuksien toteutuminen yksikielisissä kunnissa on rajoitettua (PeVM 9/2002 vp, s. 3/I).

Valinnanvapauslakiehdotuksen 40 §:n sääntely ja 74 §:n sisältämät viittaukset joihinkin hallinnon yleislakeihin herättävät kuitenkin kysymyksiä kielilain soveltumisesta valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisiin yksityisiin palveluntuottajiin.....

Valinnanvapauslakiehdotuksessa olisi perustuslakivaliokunnan mielestä selvyiden vuoksi syytä harkita säännöstä kielilain soveltumisesta valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan. Tällainen viittaus olisi omiaan myös selkeyttämään sääntelyn suhdetta asian käsittelykieltä koskevaan kielilain 12 §:ään.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 53 §:n 2 momentissa asetetaan suoran valinnan palvelun tuottajalle velvollisuus huolehtia siitä, että muun muassa asiakassetelillä annetun palvelun tuottaja täyttää esimerkiksi lain 40 §:ssä asetetut, palvelun kieltä koskevat vaatimukset. Jos asetelmaa tarkastellaan kielellisten oikeuksien turvautumisen kannalta, voidaan tilannetta, jossa alihankkijan tai asiakassetelipalvelun tuottajan tuottaman palvelun asianmukaisuuden valvonta on huomattavassa määrin heidän sopimuskumppaninaan olevan yksityisoikeudellisen toimijan varassa, pitää siinä määrin epäasianmukaisena, että ehdotettua järjestelyä ei tulisi muuttamattomana hyväksyä.”

Perustuslain 17 §:n sosiaaliturvaa koskeva säännös ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännös edellyttävät kansalliskieliin liittyvien oikeuksien yhdenvertaista toteuttamista, myös käytännössä. Tältä kannalta ovat valinnanvapauslakiehdotuksen 40 § ja 41 § jossain määrin ongelmallisia. Ehdotetun 40 §:n 1 momentin mukaan on yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tuotettava palvelut kunnan kielellä palveluyksikössä, joka sijaitsee yksikielisessä kunnassa ja sekä suomeksi että ruotsiksi palveluyksikössä, joka sijaitsee kaksikielisessä kunnassa. Momentti jatkuu:

”Hankkiessaan palveluja muilta palveluntuottajilta yksityisen suoran valinnan palveluntuottaja vastaa siitä, että asiakkaan kielelliset oikeudet toteutuvat edellä säädettyjen velvoitteiden mukaisesti. Palveluntuottajan tulee oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että asiakkaan kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.”

Säännös siis selvästi tarkoittaa järjestelyä, jossa yksityinen taho asetetaan vastaamaan siitä, että toinen yksityinen taho säädelyssä toiminnassaan turvaa perustuslaissa tarkoitetut oikeudet. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 264) ja pykälään liittyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa (s.354-355) ei havaitakseni lainkaan tarkastella tällaisen yksityiselle asetetun vastuun merkitystä. Minusta tällainen yksityiselle asetettu vastuu perusoikeuden suojan huomioon ottamisesta toisen yksityisen tahon säädöksissä tarkoitettussa toiminnassa ei merkittäväksi tarkoitettuna turvaamistoimenpiteenä ole vain periaatteellisesti arveluttava, vaan jättää myös aivan avoimeksi kysymyksen, miten ja kuinka luotettavasti tällainen vastuu toimisi käytännössä. Kansalliskieliin liittyvien oikeuksien toteutuminen on käytännössä myös hankalampi valvottava kuin olisi vaikka oikeusturvaan tai omaisuuden suojaan liittyvien oikeuksien toteutuminen. Joka tapauksessa näyttää vaikealta sovittaa ehdotettua säännöskohtaa yhteen valiokunnan edellä lainatun viimekesäisen lausuman kanssa.

Ehdotetun 41 §:n 1 momentin mukaan maakunnan on ”mahdollisuuksien mukaan”

huolehdittava siitä, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavia palveluja on saatavilla maakunnan alueella maakunnan kielillä siten, että asiakkaan valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että asiakassetelipalvelujen ja henkilökohtaisella budjetilla annettavien palvelujen tuottajat ovat muita kuin julkisomisteisia yrityksiä, yhteisöjä ja ammatinharjoittajia tai maakunnan omistamia yhtiöitä tai muita yhteisöjä, ja jatketaan (s.265):

”Pykälän 1 momentin mukaan asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi maakunnan liikelaitoksen on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että myös asiakassetelin ja henkilökohtaisella budjetin perusteella voi saada palveluja maakunnan kielillä, suomeksi, ruotsiksi tai molemmilla kielillä, siten että asiakkaan valinnanvapaus toteutuu. Säännöksen perusteella kaksikielisen maakunnan on aktiivisesti pyrittävä saamaan asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella toteutettavien palvelujen tuottajiksi myös maakunnan vähemmistökielellä toimivia palveluntuottajia. Maakunta ei voi kuitenkaan edellyttää, että palveluntuottajalla on kyky toimia suomeksi ja ruotsiksi. Maakunta ei voi myöskään jättää hyväksymättä asiakassetelipalvelujen tuottajaa sillä perusteella, että palveluja tuotetaan vain toisella kansalliskielellä. Kannustaakseen palveluntuottajia tarjoamaan palveluja esimerkiksi maakunnan vähemmistökielellä, maakunnan (p.o. maakunta) voisi ottaa kielelliset olosuhteet huomioon tuottajille maksettavissa korvauksissa 70 ja 71 §:n mukaisesti.”

Lakiehdotuksen 70 §:ssä ja 71 §:ssä, joihin viitataan myös 41,1 §:n säännöstekstissä, tehdään mahdolliseksi maksaa palveluntuottajalle pääsääntönä olevan korvauksen lisäksi korvausta lisäkustannuksista, jotka aiheutuvat mm. kielellisistä olosuhteista.

Ehdotettua 41 §:ää ei voida pitää säännöksenä, joka turvaa asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavien palvelujen saatavilla olon maakunnan kielillä siten, että valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu. ”Mahdollisuuksien mukaan huolehdittava” on turvaavaksi muotoiluksi aivan liian väljä, ellei peräti mitään sanomaton. En tiedä, että olisi muita säännöksiä, joiden nojalla tässä säännöksessä tarkoitettu asia tulisi turvatuksi. Siinäkin tapauksessa, että tässä tarkoitettujen kielellisten palvelujen saatavilla olon katsottaisiin tulevan turvatuksi muualla ja tämän säännöksen katsottaisiin tarkoittavan vain huolehtimista siitä, että ko. palvelujen saatavilla olossa toteutuu valinnan vapaus, olisi säännöksessä kyse yhdenvertaisuuden kannalta merkittävästä tavoitteesta (yhtäläinen valinnanvapaus kaikille) ja säännöksen ”hampaattomuudesta” tämän tavoitteen turvaamisessa.

Säännös ei siis asianmukaisesti turvaa asiaa, jonka turvaamista luullakseni on tarkoitettu. Käytetty ilmaus ”mahdollisuuksien mukaan” ansaitsee tässä samalla periaatteellisempaakin huomiota. Ilmaisua voidaa kyllä pitää realistisena, jalat maassa-henkisenä: tosiasialliset

mahdollisuudet voivat olla rajallisia ja tässä luvataan vain niiden puitteissa. Se, että olosuhteiden tosiasiallinen merkitys vaikkapa kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa tiedostetaan, ei kuitenkaan merkitse sitä, että kriteeri ”mahdollisuuksien mukaan” sopisi myös itse lakitekstiin, jolla perusoikeuden turvaa järjestetään.. Lainsäätäjä voi kyllä kirjoittaa lakitekstiin erilaisia konkretisointeja perusoikeuden sisällöstä tietynlaisissa tilanteissa, mutta tällaisiin konkretisointeihinkaan ei oikein sovi lakitekstin tason ilmoitus suojan antamisesta mahdollisuuksien mukaan.

Tämän lainsäädäntöuudistuksen käsittelyssä on eri yhteyksissä puhuttu siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uusien järjestelyjen täytyy turvata PL 19 §:ssä tarkoitetut palvelut tuon perustuslainsäädännön kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että palvelut on turvattava PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännön kannalta hyväksyttävällä tavalla yhdenvertaisesti. Siihen, miten sote-palvelut uudistuksessa järjestetään, kohdistuu siis (mm.) PL 19 §:stä ja PL 6 §:stä johtuvia perustuslaillisia vaatimuksia. Yhdenvertaisuus tarkoittaa tässä yhdenvertaisuutta sekä ihmisryhmien välillä että alueellista yhdenvertaisuutta niin maakuntien sisällä kuin maakuntien välillä. Merkittävää on, että yhdenvertaisuus ei ole mikään esim. asuinpaikasta riippuvainen asia, vaan koskee kaikkia, on aidosti valtakunnantason vaatimus. Yhdenvertaisuuden toteutumisessa ei voida merkittävästi käyttää arviointiperusteena nykyistä tilannetta. Tähän on merkittävänä syynä se, että uudistuksessa ollaan luomassa hyvin kattavaksi tarkoitettu järjestelmä, jossa järjestelyvastuu on selvästi ja paljolti poissulkevalla tavalla maakunnilla ja jonka perusratkaisut luultavasti jäävät, jos uudistus toteutetaan, varsin pysyviksi. Kun valtiovallalla on viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ja kun esimerkiksi asuinpaikalla ei voi olla oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun heikentävää vaikutusta, ei maakuntia koskevista itsehallintojärjestelyistä juuri voida johtaa oikeutusperustetta sote-palvelujen eritasoiselle toteuttamiselle maan eri osissa tai saman maakunnan eri puolilla (tästä myös pevl 26/17 vp, s.39). Erilaisissa lainsäädäntöhankkeissa voidaan ehkä useinkin pitää laissa osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta lähtökohtaisesti riittävänä sitä, että tehtävät ja velvoitteet säädetään riittävän tarkasti laissa. Nyt vireillä olevat sote-palvelujen järjestämistä koskevat lakiehdotukset ja niissä maakunnille haluttu liikkumatila vaativat kuitenkin lainsäätäjältä selvästi muutakin.

Uudistukseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on eri kohdissa säännöstöjä tai järjestelyjä,

joiden tarkoituksena on luoda maakunnille sekä tehtävät/velvollisuudet että riittävät mahdollisuudet huolehtia siitä että - samalla kun eri alueiden olosuhteiden erilaisuudet otetaan huomioon - sote- palvelujen saaminen maakunnassa turvataan tavalla, joka täyttää PL 19 §:n mukaiset taso- ja saatavuusvaatimukset ja PL 6 §:n mukaiset yhdenvertaisuusvaatimukset. Samalla lakiehdotuksiin sisältyy valtakunnallista ohjausta, valvontaa ja resurssointia koskevia järjestelyjä, joilla pyritään huolehtimaan siitä tai ainakin edistämään sitä, että sote-palvelut maakunnissa täyttävät PL 19 §:stä ja PL 6 §:stä johtuvat vaatimukset. Valtakunnallisiin valvontajärjestelyihin sisältyy, ainakin muun ohessa, mahdollisuuksia kiinnittää huomiota myös siihen, että sote- palvelujen järjestelyt eri maakunnissa ovat myös valtakunnallisesti arvioiden riittävän yhdenvertaisesti toteutettuja. Sote-palvelujen riittävän hyvän (PL 19 §) ja riittävän yhdenvertaisen (PL 6 §) toteutuksen vaatimukseen sisältyy myös vaatimus palvelujen turvatusta toimivuudesta kaikissa olosuhteissa ja uudistuksen alusta alkaen. Viitatunkaltaisia kysymyksiä on tarkasteltu myös valiokunnan viimekesäisessä lausunnossa pevl 26/17 vp (lähinnä s. 34-41).

Minusta esitetyt järjestelyt eivät vakuuttavasti osoita, että ihmisten yhdenvertaiset oikeudet sote-palveluihin on uudistuksen mukaisessa järjestelmässä riittävästi turvattu. Syynä tällaiseen käsitykseen voi olla se, että en ole kyennyt muodostamaan riittävän kattavaa ja luotettavaa kokonaiskuvaa uudistukseen sisältyvistä erilaisista ohjeistus-, seuranta-, valvonta-, sanktio-, resurssointi- ja oikeusturvajärjestelyistä. Epäilykseni liittyvät kuitenkin merkittävästi myös uudistuksessa näkyvään ohjauksen, johtamisen ja valvonnan tapoja koskevaan ajatteluun, jonkinlaiseen yleisnäkemykseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on verraten laajasti ja mielestäni asianmukaisella tavalla kartoitettu maakunnan vastuuta ja toimintamuotoja laissa tarkoitettujen palvelujen asianmukaisuuden turvaamisessa maakunnassa (s. 345-348). Jaksosta piiryy kuva maakunnan varsin hyvistä mahdollisuuksista uudistukseen sisältyvien eri lakien nojalla huolehtia sote-palvelujen asianmukaisuudesta maakunnan alueella, vaikka valinnanvapausääntelyn todetaankin ”jossain määrin” rajoittavan maakunnan mahdollisuuksia päättää tuottamistavasta ja myös palvelurakenteesta (s.347) ja vaikka jaksossa esim. joudutaan nojautumaan myös siihen, että yksityinen palveluntuottaja huolehtii siitä, että alihankkija täyttää laissa säädetyt vaatimukset.(s.347).

Edellä esitetty viittaus tietynlaiseen ajatteluun, yleisnäkemykseen, ei koske maakunnalle osoitettuja huolehtimistehtäviä, vaan juuri toimintatapoja. Osaltaan se, mistä näin olisi

kysymys, näkyy esim. esityksen yleisperusteluissa olevassa ohjaus- ja valvontatehtävien tarkastelussa (s. 125-126). Kohdassa todetaan mm.:

”Valinnanvapauspalvelujen kautta muotoutuvan tuottajaverkon ohjaus ja koordinointi olisivat uusia tehtäviä maakunnalle. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen siten, että tuottamista ohjattaisiin palvelustrategialla ja -lupauksella, yhteistyöalueen yhteistyösopimuksella sekä hallintopäätöksen kautta palveluntuottajille asetetuilla ehdoilla edellyttäisi vahvaa järjestämisosaamista, hyvää tiedolla johtamisen käytäntöä sekä markkinoiden tuntemusta.....

Valinnanvapauden laajentaminen ja siihen liittyvän modulaarisen monituottajajärjestelmän ohjaus edellyttäisi kokonaan uudentyyppistä toimintatapaa ja osaamista maakunnissa, koska maakunta ei palvelujen järjestäjänä johtaisi toimintaa linjajohtamisella, vaan se korvautuisi hallintotavalla, johon kuuluu mm. omistajaohjaus, kehittämisohjaus ja sopimusohjaus. Tämä monimutkaistaa ja luo haasteita monituottajaverkon ohjaukselle.....

Operatiivisen johtamisen ja ohjauksen sijaan maakunnan järjestämisroolissa korostuisi sosiaali- ja terveystalouden strateginen ohjaus sekä alueen asukkaiden tarpeiden syvällinen ymmärtäminen. ...”

Osaltaan olisi kysymys tyytymisestä oletuksiin hyvästä tahdosta ja kyvystä - oletuksiin että jos maakunnalla on valtuus toimia tietyllä tavalla ja resurssit, se myös toimii niin. Tällainen toimimismahdollisuuden merkityksen korostaminen (ja samalla ehkä myös riittävänä pitäminen) näkyy eri kohdissa perusteluissa. Esitys esim. ”mahdollistaisi” asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun (s. 114), lakiehdotuksella viitataan olevan olevan ”edellytykset” vahvistaa palveluintegraatiota ja lisätä palvelujen laatua (s.115), maakunta ”voisi” ottaa palvelukyvyyn muilla kuin suomen kielellä osaksi tuottajan korvausta (s. 165), maakunnan liikkumavara ”mahdollistaisi” maakunnalle runsaasti päätäntä- ja harkintavaltaa (s. 169). Realistisena viittauksena siihen, että pelkät toimintamahdollisuudet eivät vielä ole ratkaisevia, on toisaalta s. 172 toteamus siitä, että lakiehdotus ”antaisi maakunnille useita työvälineitä”, mutta ”toteutuminen riippuisi...”

Kuten edellä on viitattu, pidän säätämisperustelujen maakunnan järjestämisvastuuta ja päätös-, ohjaus- ja valvontavaltaa koskevaa jaksoa (s. 345 – 348) hyvin laadittuna. Jakso tukee käsitystä, että maakunnalle on osoitettu riittävät tehtävät ja valtuudet sen varmistamisessa, että sote-palvelut maakunnassa toimivat PL 19 §:n ja PL 6 §:n säännösten edellyttämällä tavalla. Minusta jää kuitenkin epävarmaksi, turvaavatko uudistuksen eri lakiehdotukset sen – tuleeko lakikokonaisuuden säännöksillä varmistetuksi se - että kaikki asiakkaat todella saavat sote-palvelut maakunnassa PL 19 §:n vaatimukset ja PL 6 §:n vaatimukset täyttävällä tavalla. Osaksi on kysymys siitä, että maakunnat ovat olosuhteiltaan ja ”suorituskyvyltään” erilaisia ja maakunnille on tähän liittyen jätetty merkittävästi harkintavaltaa ko. palvelujen järjestämistapojen suhteen. Tähän

harkintavallan jättämiseen liittyen on samalla selvää, ettei maakunnan toimivaltaisuus jossain kysymyksessä välttämättä merkitse vastaavaa (tietynsisältöistä) toimintavelvollisuutta. Epäselvyyttä on tässä osaltaan luomassa myös se, että toimintamallit ja eri toimintamalleihin liittyvät juridiset piirteet näyttävät olevan muuttumassa, eli kuten esityksessä (s.125) lausutaan:

”Valinnanvapauden laajentaminen ja siihen liittyvän modulaarisen monituottajajärjestelmän ohjaus edellyttäisi kokonaan uudentyyppistä toimintatapaa ja osaamista maakunnissa, koska maakunta ei palvelujen järjestäjänä johtaisi toimintaa linjaohjauksella, vaan se korvautuisi hallintotavalla, johon kuuluu mm. omistajaohjaus, kehittämisohjaus ja sopimusohjaus. Tämä monimutkaistaa ja luo haasteita monituottajaverkon ohjaukselle.”

Toimintamallien monimutkaisuuteen ja siitä aiheutuviin haittoihin viittaa myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan pevl 26/17 vp (s. 39):

”Arvioitavan sääntelyn perusteella muodostuvasta palvelurakenteesta on perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vaarana tulla varsin monimutkaisesti hallittava ja ohjattava, eikä maakunnan järjestämisvastuun toteuttaminen uudessa rakenteessa ole lainsäädäntökokonaisuuden perusteella ja siinä ehdotetuin keinoin ongelmatonta....”

Epäselvyyteen kuuluu tässä myös se, että en oikein pysty hahmottamaan, minkälaisista ja kuinka toimivaa valtakunnallista viranomaisvalvontaa maakunnan tässä yhteydessä merkittäviin toimintoihin tulee kohdistumaan. Minusta on kyseenalaista, vastaavatko valvontajärjestelyt tässä sitä, mitä valiokunta esitti viimekesäisessä lausunnossaan pevl 26/17 vp (s. 56):

”Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että palveluiden tuottajien valvontaa koskeva sääntely perustuu osin viranomaiselle varsin paljon harkinnanvaraa jättäviin säännöksiin (esimerkiksi 51 §:n sääntely sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta). Perusoikeuksien toteutumiseen näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa olisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla.”

Valiokunta myös totesi samassa yhteydessä:

”Kysymykseen valvontasäännösten riittävydestä ja niiden täsmällisyydestä voidaan kuitenkin lopullisesti ottaa kantaa vasta, kun valinnanvapauslakiehdotuksen perusratkaisut on saatettu valiokunnan edellyttämällä tavalla sopusointuun perustuslain 124 §:n kanssa.”

Valvontajärjestelyjen asianmukaisuuden arvioinnissa saattaa merkitystä olla myös maakunnan saamaan resurssointiin liittyvillä kysymyksillä ja sillä, kuinka mahdolliset valvontaa ja resurssointia koskevat järjestelyt toimivat uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa.

Edellä on puhuttaessa sote- palvelujen järjestämisestä PL 19 §:n mukaisesti ja PL 6 §:n mukaisesti lähinnä ollut kyse ko. palvelujen järjestämisen arvioinnista maakunnan puitteissa. Tähän liittyvä mutta erillinen kysymys on, miten uudistuksessa muodostuva järjestelmä riittävästi varmistaa sen, että ihmiset saavat laissa tarkoitettuja sote-palveluja koko maassa PL 6 §:n kannalta hyväksyttävällä tavalla yhdenvertaisesti. Kuten aikaisemminkin on todettu, kysymystä ei voida sivuuttaa esim. viittauksilla tosiasiallisten erojen väistämättömyyteen tai vertailuilla nykytilanteeseen. Tässä kohden lienee riittävää, aikaisemmin jo esillä olleeseen enempää palaamatta, vain lyhyesti kerrata joitakin relevantteja seikkoja: - sote-palvelut ovat yksilölle tärkeitä, yksilökohtaista arviointia edellyttäviä (ei siis valmista hyllytavaraa) perusoikeussuojan piiriin kuuluvia palveluja - valmisteltu uudistus merkitsee näiden palvelujen hyvin kattavaksi ja myös varsin hallitsevaksi/poissulkevaksi tarkoitettua järjestämistä - valmisteltu uudistus osoittaa vastuun sote-palvelujen toteuttamisesta maakunnille ja lähtee merkittävässä mitassa siitä, että maakunnilla on uudistuksen toteuttamisessa harkintavaltaa;, toisaalta maakunnissa ilmeisesti joudutaan sote-palveluissa ottamaan käyttöön myös uusia toimintatapoja - eri maakuntien väliset eroavuudet ilmeisesti merkitsevät eroavuuksia myös sote-tehtävien hoitamisedellytyksissä ja hoitamistavoissa. Maakuntien välisten erojen merkitykseen ja niistä aiheutuviin ongelmiin yhdenvertaisuuden toteutumisessa viitataan myös hallituksen esityksen perusteluissa (s.161):

”Kaikilla maakunnilla ei olisi samanlaisia mahdollisuuksia esityksessä ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän edellyttämän monipuolisen tuottajaverkon muotoutumiseen ja sitä kautta valinnanvapauden toteuttamiseen. Tästä näkökulmasta olisi mahdollista, ettei valinnanvapauden alueellinen yhdenvertaisuus täysin toteutuisi. Kaikilla asiakkailta olisi kuitenkin yhtäläiset valintaoikeudet, jotka mahdollistaisivat valinnat myös toisten maakuntien alueilla. Todennäköisesti parhaimmat edellytykset monipuolisen tuottajaverkon muotoutumiseen olisi viidellä suurimmalla maakunnalla, joissa sijaitsevat myös suurimmat kaupungit. Lisäksi maakunnilla saattaisi olla haasteita valinnanvapauden toteuttamisessa maakunnan väestön pienen väestömäärän, harvan asutuksen, henkilöstövajeen tai sosiaali- ja terveysalan yritystoiminnan vähyyden vuoksi. Maakunnat voisivat kuitenkin aina varmistaa palvelut kansalaisille omalla tuotannollaan.”

Näin hahmottuvassa tilanteessa ei valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista perusoikeuden kannalta merkittävässä palveluissa voida jättää vain sen varaan, että maakunnissa syntyvien käytäntöjen oletetaan muodostuvan myös valtakunnallisesti yhdenvertaisiksi. Valvonta ja ohjaus, joka korostuneesti kohdistuisi maakunnan toimintaan, ei välttämättä sisällä merkittävää huolenpitoa myös valtakunnallisesta yhdenvertaisuudesta.

Kun varmistettavana kysymyksenä on, toteutuuko perustuslain edellyttämä valtakunnallinen yhdenvertaisuus, ei riittävänä voida pitää sitä, että on olemassa ohjelmia, suosituksia, strategioita, neuvontaa, suunnitelmia, sopimusehtoja, omavalvontaa yms. Se, mitä tarvitaan, on valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista nimenomaisesti koskeva oikeudellinen valvonta ja, jos aihetta ilmenee, korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen.

Minulla ei ole edellytyksiä kunnolla arvioida, kuinka hyvin ehdotettu säädöskokonaisuus toteuttaa tällaista valvontaa, tuleeko juuri valtakunnallisen yhdenvertaisuuden kysymysten valvontaa riittävästi sisältymään ehdotettuihin yleisiin valvontajärjestelyihin. Kysymys on mielestäni siis epäselvä. Edellä olen pitänyt epävarmana myös sitä, kuinka riittäviä ovat juuri yksittäisten maakuntien toimintaan painottuvat valvontajärjestelyt. Valvontajärjestelyjen riittävyys ja toimivuus ei tässä ole vain substanssivaliokunnalle kuuluva huolenaihe, vaan merkittävästi perusoikeuksien (PL 6 § ja PL 19 §) käytännön toteutumista koskeva kysymys. Suhtaudun epäillen siihen, että voisin käytettävissä olevan ajan puitteissa muodostaa uudistukseen kuuluvien esitysten pohjalta luotettavan kuvan valvontajärjestelyjen riittävydestä edellä tarkoitetuissa suhteissa. Kun ehkä en ole tässä hankaluudessa yksin ja kun itse kysymys on tärkeä valiokunnan lausunnon kannalta, tohdin esittää ajatuksen, että valiokunta pyytäisi valtioneuvostolta/ministeriöltä yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä PL 19 §:n ja PL 6 §:n perusoikeuksien toteutumista maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista koskevasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa olisi ehkä aihetta ottaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys siinä yhteydessä ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen.