

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asioissa:

- **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 57/2017 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 annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta
- **HE 71/2017 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 annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta
- **HE 15/2018 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 annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien
- **HE 16/2018 vp** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- **HE 52/2017 vp** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

Yleistä

Tämä lausunto koskee ns. sote-lakipakettia kokonaisuutena. Pohjana lausunnolle ovat yllä mainitut hallituksen esitykset sekä sosiaali- ja terveystalveliokunnan mietintöluonnokset HE 16/2018 vp (valinnanvapauslaki), HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp (maakuntien perustaminen ym) sekä HE 52/2017 vp (tuottamislaki). Lisäksi olen saanut tiedoksi ns. sote-subtanssiasiantuntijoiden lausuntoja, joissa on erityisesti arvioitu sitä, voisiko uudistus mietintövaliokunnan korjausten jälkeen toteuttaa perustuslain edellyttämät palvelut yhdenvertaisesti (PL 6 §, PL 19.3 §, PL 22 §).

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin asiantuntijalausuntoja keväällä 2018 lausuntoa PeVL 15/2018 vp varten. Tästä syystä en käy läpi yksityiskohtaisesti relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, vaan keskityn siihen, ovatko lakiehdotukset muutosten jälkeen hyväksyttävissä. Tarkastelu on kuitenkin asian laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi väistämättä pistemäistä ja vain tiettyihin kysymyksiin keskittyvää. On lisäksi huomattava, että vaikka ehdotettu lainsäädäntö olisikin muutettuna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton tai vähemmän ongelmallista kuin hallituksen esityksissä ehdotettu, tämä ei vielä tee siitä välttämättä laadukasta tai tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusarviointi jää kuitenkin tämän lausunnon ulkopuolelle siltä osin, kun se ei nivelly PL 124 §:n oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuskriteeriin (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp yms).

Sosiaali- ja terveystalveliokunnan mietintöluonnoksista järjestetään useita temaattisia kuulemisia, esim. tietosuojakysymyksistä, notifi kaatiosta sekä asiakassuunnitelmasta. Tämän lausuntoasian tehtävänanto sen sijaan on yleinen: ”Nyt kyseessä olevassa kuulemisessa on tarkoitus käsitellä sosiaali- ja terveystalveliokunnan mietintöluonnoksia normaalin lausuntoasian tavoin kokonaisuutena ja tarvittaessa yksityiskohtaisesti.

Asiantuntijoiden on halutessaan mahdollista arvioida myös teemakuulemisten kohteena olleita aiheita, ennen kaikkea jos pitävät niissä tapahtuneita muutoksia merkityksellisinä arvioitaessa ehdotetun monituottajamallin hyväksyttävyyttä perustuslain 6, 19 ja 124 §:n kannalta. Asiantuntijoita pyydetään ottamaan huomioon myös aikaisemmin toimitetut substanssiasiantuntijoiden lausunnot, siltä osin kuin niillä on valtiosääntöoikeudellista merkitystä."Tästä syystä katson tehtäväkseni katsoa arvioitavaa kokonaisuutta hieman etäämmältä ja tarkastella niitä asioita, joita olen käsitellyt aikaisemmin ja jotka ovat mahdollisesti yhä ongelmallisia. Huomio on mietintöluonnoksissa. On todennäköistä, että osaa huolenaiheistani on käsitelty lähemmin temaattisissa kuulemisissa.

Valiokunnan mietintöluonnos – HE 16/2018 vp (valinnanvapauslaki)

Asiakassuunnitelma ja oikeusturva

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2018 vp arvostellut valinnanvapauslakiehdotusta monesta näkökulmasta: *"Keskeinen ratkaistava kysymys esityksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on se, toteuttaako ehdotettu sääntely osaltaan julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä, kuten perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n normikokonaisuus edellyttää. Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen ohella säätämisyjärjestyksen kannalta toinen keskeinen ratkaistava kysymys on, täyttääkö esitykseen sisältyvä sääntely sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistehtävän antamisesta yksityisille palveluntuottajille vaatimukset, jotka perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän antamiselle muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 36 ja 46—57).*" Nämä lähtökohdat ovat myös seuraavan arvion perustana.

Mietintöluonnoksessa on puututtu perustuslakivaliokunnan ja useiden asiantuntijoiden esiin tuomaan huoleen asiakassuunnitelman oikeudellisesta epämääräisyydestä. Kritiikki on huomionarvoista etenkin, kun otetaan huomioon asiakassuunnitelmalle annettu monimuotoinen merkitys uudistuksen onnistumisen edellytyksenä. On ollut epäselvää, mitkä ovat asiakassuunnitelman oikeusvaikutukset.

Mietintöluonnoksessa hallituksen esityksen versiossa vallinnut epämääräisyys on ratkaistu siten, että oikeusvaikutteisuudesta luovuttaisiin ja asiakassuunnitelmasta tulisi pelkkä informaatio-ohjauksen ja yhteydenpidon väline. Niinpä tämä ns. integraatioasiakassuunnitelma sisältäisi ehdotetun 5 §:n uuden 2 momentin mukaan *"yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelman yhteenvetoon saa sisällyttää henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asiakassuunnitelman käyttötarkoituksen kannalta.*" Toisin sanoen itse ns. substanssiasiakassuunnitelmat jäisivät ns. integraatioasiakassuunnitelman ulkopuolelle muulta kuin yhteenvetoasiakirjaan tarvittavilta osin. Asiakassuunnitelmaa ei kuitenkaan laadittaisi kuin pienelle joukolle ihmisiä (ks. jäljempänä), mistä syystä sen ohjausfunktio jäisi väistämättä vaillinaiseksi.

Ehdotettu muutos selkiyttää tilannetta osittain, mutta silti **avoimeksi jää useita kysymyksiä.** Jos ja kun asiakassuunnitelma ei loisi yksilölle oikeuksia, sen merkitys suoran valinnan palvelujen tuottajalle olisi lähinnä informatiivinen. Sen **normatiivisesti ohjaava voima olisi heikko**, kun suoran valinnan palvelujen tuottajalla olisi myös oikeus muuttaa asiakassuunnitelmaa siihen kohdistuvalta osalta. Näyttää siltä, että yksilön käytettävissä **ei olisi tehokasta oikeusturvakeino**a, jos tuottaja ei tuota asiakassuunnitelmaan kirjattuja palveluja, jollei sellaiseksi katsota kantelu- tai muistutusmahdollisuuksia (ehdotettu maakuntal 82 §). Tätä päätelmää selittää ja oikeuttaa osittain se oikeuspoliittiseksi luonnehdittava ratkaisu, jossa terveydenhuollon päätöksenteon ei ole katsottu sisältävän hallinnollisen sääntelyn elementtejä sosiaaliasioihin rinnastettavalla tavalla. Toisin sanoen terveydenhuollon päätöksenteko on katsottu tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Vaikka luokituksen voi hyvin ymmärtää käytännön

potilastyön näkökulmasta, tiettyjen esim. niukkojen terveystalvelujen saamiseen voi liittyä voimakas oikeusturvaintressi, etenkin, kun otetaan huomioon PL 19 §:n kytkös (ks. PeVL 15/2018 vp). Tämä kysymyksenasettelu tunnistettiin – joskaan ei kenties riittävällä tavalla ratkaistu – hallituksen esityksessä.

Nykytilanteessakaan suunnitelmiin ei liity valitusmahdollisuutta, joten tässä mielessä tilanne ei heikkene nykyisestä: kun ei ole oikeutta, tarvitaanko oikeusturvakeinoakaan. Tilanne on kuitenkin **monituottajamallin myötä nykyiseen verrattuna radikaalisti erilainen**, kun tilannetta joudutaan arvioimaan myös PL 124 §:ään sisältyvien vaatimusten näkökulmasta (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Hallituksen esityksen mukaan asiakassuunnitelma on (ennen StV:n ehdottamia muutoksia) mm. *maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosiasiallisen hoidon väline*. Niinpä sen keskeinen tehtävä on käytännössä varmistaa, että julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut yhdenvertaisesti (PL 6 §, PL 19 §, PL 22 §) toteutuu. Uudessa muodossaan asiakassuunnitelmalla ei enää olisi tätä vaikutusta. Jos asiakassuunnitelma ei sido vastaisuudessa yksityistä tuottajaa, **ei voida olla varmoja, että yksityiset tuottajat todella tuottavat talvelut tai että julkinen valta voi velvoittaa ne tuottamaan ne**.

Niinpä kiinnitän huomiota kysymykseen siitä, onko asiakkaan oikeusturva riittävällä tasolla, jos asiakassuunnitelman oikeusvaikutteisudesta luovutaan. Kysymys on tärkeä, kun tarkastellaan PL 124 §:n vaatimusta siitä, että perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia ei vaaranneta, kun julkisia hallintotehtäviä ulkoistetaan. PeVL 15/2018 vp mukaan: *”Ehdotetussa monituottajamallissa julkisen valvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa joka tapauksessa annettava korostetusti painoarvoa.”* – ja: *”Maakunnan toimintamahdollisuuksia on edistetty muun muassa vahvistamalla asiakassuunnitelman merkitystä palveluintegraation välineenä ja tarkistamalla valvontasäännöksiä osin velvoittavampaan muotoon.”*

Oikeusvaikutteisesta asiakassuunnitelmasta luovuttaessa maakunnan ohjauskyky ja järjestämisvastuun toteuttamiskeinot heikkenevät. Etenkin prof. Pohjola korostaa lausunnossaan, että on myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta arveluttavaa, jos päätösvalta hajautuu eri tuottajille, jotka voivat päättää palvelutarpeista ja muuttaa palveluita maakunnan liikelaitoksessa tehdystä palvelutarpeen arvioinnista riippumatta. Lisäksi on muistettava, että perustuslakivaliokunta on tuominnut yhtiöittämispakkoon perustuvan sote-tuottamismallin lausunnossaan PeVL 26/2017 vp julkisen vallan ns. portinvartijaroolin ohuuden vuoksi. **Voidaanko ajatella analogisesti, että oikeusvaikutukseton asiakassuunnitelma osaltaan ohentaa julkisen vallan portinvartijaroolia ja heikentää sen mahdollisuuksia turvata riittävät talvelut?**

Asiakassuunnitelman tuottama lisäinformaatio on heikkoa, sillä se lähinnä tarkoittaa tiivistelmiä jo olemassa olevasta täsmällisemmästä informaatiosta. Tästä näkökulmasta on epäselvää, kuka laatii substanssiasiakassuunnitelmakohtaiset yhteenveto-osat ja kuka luo niistä koostuvan integraatioasiakassuunnitelman. Onko suoran valinnan talvelujen tuottajalla oikeus muuttaa yhteenvetoea? Jos yksityisetkin sote-keskukset voivat muuttaa asiakassuunnitelmaa, miten tämä suhtautuu maakunnan mahdollisuuteen olla siitä viimekätisessä vastuussa (ehdotettu valinnanvapausL uudet 5 §:n 3 ja 4 momentit; 34 §)? Tällöin palveluntuottajan tietoon voisi tulla myös sosiaalipuolen asioita, joita sillä ei välttämättä ole oikeus nähdä. Tietosuojakysymyksiä on käsitelty mietintöluonnoksessa laajasti, enkä syvenny niihin tässä. Siitä kuitenkin käy ilmi (s. 72-73), että kellään ei sinänsä ole lähtökohtaisesti oikeutta nähdä asiakirjaa kokonaisuudessaan edes integraatiovastuun nojalla. **Itseni on vaikea ymmärtää sellaisen integraation mahdollisuutta, joka ei perustuisi kaiken integroitavan tiedon käsillä oloon.**

Ei liioin ole yksiselitteistä, kenelle asiakassuunnitelma on laadittava. Mietintöluonnoksen mukaan (s. 31) asiakassuunnitelma on laadittava ”laaja-alaisesti yhteen sovitettuja talveluja tarvitseville asiakkaille”. Käsite on epämääräinen. Mietintöluonnoksen mukaan tällainen on henkilö, ”joka tarvitsee useita terveyden- ja/tai sosiaalihuollon talveluja ja joiden osalta on tarpeen, että talvelut yhteen sovitetaan tarkoituksenmukaisesti” (s. 128). Lisäksi mainitaan, että asiakassuunnitelma on useimmiten tarpeen laatia, kun asiakkaalla on useampi

kuin yksi substanssilakien mukaan laadittu suunnitelma. Tällaisen laaja-alaisuusarvioinnin tekeminen (palvelutarpeen arviointi, joka on määritelty julkisen vallan käytöksi, jota ei voida antaa yksityisten sote-keskusten vastuulle) edellyttää tietoa noista suunnitelmista, minkä olosuhteen käsillä olo on epäselvää. Myös asiakassuunnitelman nimi on nykyisellään harhaanjohtava, kun se eroaa oleellisesti ns. substanssiasiakassuunnitelmista. Se olisi hyvä muuttaa.

Lisäksi kiinnitän huomioita kysymykseen, **voiko asiakassuunnitelma oikeusvaikutuksettomana todella toimia sellaisena integraation välineenä**, kuten on suunniteltu. Nähdäkseni ei ole selvää, että asiakassuunnitelma – etenkin, kun sitä tarkastellaan StV:n perustelujen valossa – uskottavasti mahdollistaisi saumattomia palveluketjuja. Päinvastoin se todennäköisemmin pirstoisi niitä. Tämä huoli kuvastuu myös osasta sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntoja. Tavoiteltu palveluintegraatio, jossa laaja-alaisesti palveluja käyttävä tarvitsee sekä sosiaali- ja terveystieteiden palveluita, on erityisessä vaarassa joutua ns. pompottelun kohteeksi, kun maakunnalla on monopoli sosiaalipuolen julkisen vallan käyttöön.

Väitettä havainnollistaa katkelma korjatun valinnanvapausL 5 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (s. 130): *”Asiakaan hoidossa saatetaan tarvita myös erikoissairaanhoidon konsultaatiota liikelaitoksesta, joka vastaa asiakassuunnitelman osuuden laatimisesta sekä tarvittavien hoitosuunnitelmien laatimisesta tuottamiensa palvelujen osalta. Mutta jos asiakkaan tilanne mutkistuu, taudit pahenevat ja mukaan tulee esimerkiksi sosiaalihuollon palveluiden tarvetta, hän siirtyy maakunnan liikelaitoksen asiakkaaksi ja sinne siirtyy myös vastuu asiakassuunnitelman osuuden laadinnasta näiden palveluiden osalta. Edelleenkin hän saattaa saada osan palveluistaan sosiaali- ja terveyskeskuksesta, jolloin se on vastuussa asiakassuunnitelman ajantasaisuudesta vastuullaan olevien palvelujen osalta.”* Kysymys ei ole kuitenkaan välttämättä valtiosääntöongelmasta, ellei sitä katsota PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteerin näkökulmasta. Dubioita voi joka tapauksessa esittää.

Joitakin PL 124 §:ää koskevia kysymyksiä

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 15/2018 vp), että: *”Perustuslakivaliokunta ei aikaisempaa valinnanvapauslakia käsitellessään nähnyt esteitä kehittää valinnanvapausjärjestelmää monituottajaperusteisesti, kunhan perustuslain 124 §:n edellytysten osoitetaan täyttyvän ja sääntely takaa maakunnan edellytykset varmistua siitä, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaat siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa (PeVL 26/2017 vp, s. 38–39, 53).”* Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp valiokunta piti ehdotettua tehtävien siirtoa yksityisille poikkeuksellisen mittavana.

Perustuslakivaliokunnalle 2.5.2018 antamassani lausunnossa arvostelin sitä, miten mm. asiakasasetelipalveluiden ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavien palvelujen suhteen oli epäselvää, missä määrin kyse oli julkisen hallintotehtävän siirtämisestä ja julkisen vallan käyttämisestä ja miten näin ollen piti suhtautua laillasääntämisvaatimukseen ja siihen liittyvään täsmällisyyteen (ks. myös edellä asiakassuunnitelmasta). Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa PeVL 15/2018 vp ponsiosassa edellyttänyt sääntelyn täsmennyksistä mm. näiden seikkojen suhteen, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

Mietintöluonnoksessa ei ole kootusti arvioitu muutoksia PL 124 §:n suhteen, vaikka perustuslakivaliokunta on korostanut etenkin arviointia yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta (PeVL 15/2018 vp). Itse asiassa vaikuttaa jopa siltä, että ulkoistamisproblematiikka on jätetty mietintöluonnoksessa huomattavan vähälle itsenäiselle käsittelylle, vaikka muutoksia perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella onkin tehty. Tämä voitaneen osin perustella sillä, että kyse on PL 124 §:n perusteella tehtävistä täsmennyksistä, eikä perustavanlaatuisesta kritiikistä monituottajamallin perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on siunannut lausunnossaan PeVL 15/2018 vp lain rakenteelliset perusratkaisut.

Niinpä lienee vääräaikaista korostaa aiemmassa lausunnossani esittämäni kritiikkiä siitä, että lähtökohtaisesti PL 124 §:ää ei ole tarkoitettu laajojen viranomaistehtäväkokonaisuuksien ulkoistamiseen (PeVL 26/2017 vp, HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 48/2005 vp), etenkin, kun lausunnon PeVL 15/2018 vp mukaan: *"tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I)."* Niinpä huomio kiinnittyy ennen kaikkea säädösteknisiin seikkoihin, mitä tulee ehdotettuihin muutoksiin.

Mietintöluonnoksessa (s. 56) todetaan alihankkimisen yhteydessä, että *"myös asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla palveluja tuottava vastaa siitä, että alihankkijan asiakkaalle antama palvelu on asianmukaista. Palveluntuottaja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista."* Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan kritiikkiin ns. vastaavan laatutason vaatimuksesta. **On kuitenkin epäselvää, onko tuottajan alihankkijaansa kohdistama valvontatehtävä julkisen vallan käyttöä.** Ehdotetussa 81 §:ssä puolestaan rinnastetaan palveluntuottaja ja tämän alihankkija maakunnan valvonnan kohteina. Näin PeV:n edellyttämä "vastaavan valvonnan" kriteeri täyttyy, mutta samalla perustelujen näkökulmasta vastuu laadunvalvonnasta näkyy olevan tuottajalla. Näen tässä jännitettä suhteessa PL 124 §:ään ja kysyn, voidaanko yksityisen tuottajan alihankkijaansa kohdistama valvonta nähdä julkisen vallan käyttönä.

Yleisesti ottaen täsmällisyyskriteeri on nyt otettu paremmin huomioon. Esimerkiksi suoran valinnan palveluita koskevassa 18 § on täsmennetty jokaiselta sote-keskukselta edellytettävien mahdollisten erikoisalojen valikko. Samoin 28.1 §:ssä (henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut) palveluvalikoimaa on täsmennetty viittauksilla substanssilakeihin. Asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavien palveluiden arvon määrittymistä on myös täsmennetty, ja huomioon on otettu paremmin asiakkaan oikeus palveluihin. Kuitenkin ehdotetun 24.2 §:n (asiakassetelipalvelut) ja 27.2-3 § (henkilökohtaiseen budjettiin oikeutetut) mukaan maakunnalla on yhä melkoisesti harkintavaltaa, mitä tulee asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöön (ks. 24.4 §:n muotoilu ...) sekä muissa näihin verrattavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa). Tämä voi olla ongelmallista täsmällisyysvaatimuksen ohella myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta, kun otetaan huomioon PeVL 15/2018 vp:ssä lausuttu: *"Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täytymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5); ja: "Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 24 §:n 4 momentin sääntelyyn niistä palveluista, joissa maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on vielä syytä tarkastella sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta näiden palveluiden osalta."* StV ei ole tehnyt muutoksia perustuslakivaliokunnan edellä viitatusen huomautuksen vuoksi.

Niinpä kritiikki, jota olen esittänyt edellisessä lausunnossani, on osittain yhä voimassa. Sen yhteenvedon mukaan: *"Palvelujen tuottamistavoissa on ongelmallista etenkin se sääntelyn epämääräisyys ja maakunnalle jätetyt jokseenkin avoimet valtuudet, joilla julkisia hallintotehtäviä oltaisiin siirtämässä suoran valinnan, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin taakse eli yksityisen hoidettavaksi – joskaan kaikista näistä palveluista ei voida PeV:n edellyttämällä tavalla aukottomasti päätellä, että sellaisista olisi kyse. Tämä on nähdäkseni vastoin PeV:n PL 124 §:n tulkintaa lailla säätämisen vaatimukseen liittyvästä täsmällisyyskriteeristä."* Liioin "teknisluontisen tehtävän" kriteeri ei nähdäkseni täyty subdelegointia koskevien säännösten suhteen, vaikka nyt "vastaava valvonta" onkin onnistuttu korjaamaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 6/2013 vp). Laatutason valvonta, kuten mainittua, taas on palveluntuottajalla, mitä ratkaisua on hyvä pysähtyä tarkastelemaan.

Yhteenvetona valinnanvapauslakia koskevasta mietintöluonnoksesta totean, että asiakassuunnitelman uudenlaisen epämääräisyyden ja sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntojen valossa en ole edelleenkään vakuuttunut siitä, että julkinen valta voisi riittävällä varmuudella taata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut PL 6 §, PL 19 §, PL 22 § ja PL 124 §:ien valossa. Vaikka täsmentymistä useissa ehdotetuissa säännöksissä on havaittavissa, kokonaisuus vaikuttaa yhä sangen huteralta ja monia kysymyksiä auki jättävältä. Valtiosääntöisenä peruskysymyksenä on yhä, kuten aikaisemmissakin vaiheissa, missä määrin epämääräisyyttä voidaan hyväksyä etenkin yhteiskunnan heikoimpien jäsenten palvelujen toteutumisessa. Joka tapauksessa voidaan arvella, että vaikka ihmisten palvelujen taso ja saatavuus eivät uudistuksen perusteella muodostuisikaan tuomittavalle tasolle, on epävarmaa, kohenevatko ne ainakaan ehdotetun lainsäädännön perusteella.

Valiokunnan mietintöluonnos – HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp (maakuntien perustaminen ym.)

Maakuntien rahoitukseen liittyviä kysymyksiä

Mietintöluonnoksessa käsitellään hallituksen esityksiä, jotka liittyvät maakuntien perustamiseen ja sote-palvelujen järjestämiseen. Alkuperäistä hallituksen esitystä HE 15/2017 vp on täydennetty usein lisäesityksin. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat laajasti käsitelleet kysymyksiä perustettavien maakuntien itsehallinnon luonteesta (PeVL 26/2017 vp, HaVL 3/2018 vp). Olen myös itse lausunut näistä aiemmin. Siksi en näe tarpeelliseksi ottaa kantaa itsehallintoon liittyviin seikkoihin kuin paikoin maininnantasoisesti.

Sen sijaan seuraavassa arvioinnissa keskiössä on rahoituslaki. Perustuslakivaliokunta on järjestänyt erillisen teemakuulemisen maakuntien rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä 9.1.2019. Tästä huolimatta arvioin tässä lausunnossa joitakin rahoituksen riittämiseen liittyviä kysymyksiä, jotka juontavat juurensa monituottajamalliin liittyvään järjestämis- ja rahoitusvastuun eriyttämiseen. Olen käsitellyt näitä kysymyksiä lyhyesti perustuslakivaliokunnalle 2.5.2018 antamassani lausunnossa. Totesin siinä, että rahoituskysymyksen perusjännite rakentuu rahoitusperiaatteen toteutumisen, sitä toteuttavien oikeudellisten keinojen asianmukaisuuden, riittävyys ja käyttöasteen sekä maakuntien rahoitusta ohjaavien säästötavoitteiden välille. Tämä jännite on nähdäkseni yhä olemassa. Maakuntien rahoitus ja resurssien riittävyys ovat ratkaisevassa asemassa uudistuksen menestyksekkäässä toteuttamisessa, vaikka rahoitusperiaatteen merkityksestä maakuntakontekstissa ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä olekaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp).

Keskeinen mittapuu tässäkin arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 15/2018 vp. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 15/2018 vp) lausuntonsa johtopäätöksissä: *"laajamittainen tehtävien siirto yksityisille [ei] ole yhteensopiva perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta ennen kuin uudistuksen voimaantuloa ja rahoitusta koskevaa sääntelyä muutetaan."* Keskeistä on – erityisesti edellä mainitun normikokonaisuuden PL 6 §, PL 19 §, PL 22 § – näkökulmasta maakuntien rahoituksen muodostuminen ja sen riittävyys takaamaan perustuslailla taatut palvelut yhdenvertaisesti. Julkisen vallan PL 22 §:n mukaisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (PeVL 15/2018 vp, HE 309/1993 vp, PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta tähdentää lausunnossaan, että ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan *valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen*. **Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoitusta koskevan sääntelyn riittävyyden arviointi on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollista vasta, kun asiaa voidaan arvioida sosiaali- ja terveysvaliokunnan rahoituslakiin tekemien muutosten perusteella (PeVL 15/2018 vp).** Nyt nämä muutokset ovat saatavilla ja arviointi on täten mahdollista. Onko siis varmistuttu rahoituksen riittävyydestä ja sen oikeasta kohdentamisesta?

Palvelujen riittävyyden ja asianmukaisuuden ohella uudistusta motivoivat keskeisesti säästötavoitteet. Tästä näkökulmasta perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että hallituksen esityksen mukaista, rahoituslain 6.2 §:n ja 33 §:n mukaan määräytyvää rajoitinta on syytä pitää perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannusten nousukehitykseen nähden *epäsuhtaisena* (ks. myös mietintöluonnos s. 86). Maakuntaindeksin määräytymisperusteiden ei nimittäin ole katsottu realistisesti kuvastavan sote-menojen kasvua (ks. VaVL 5/2018 vp, s. 7–8, mietintöluonnos s. 89). Perustuslakivaliokunnan mukaan on merkityksellistä myös se, kuinka rahoituslakiehdotuksen mukaan siirtymäkauden rahoituksessa on tarkoitus ottaa huomioon vain kustannustason muutos, mutta ei palvelutarpeen muutosta (ks. VaVL 5/2018 vp, s. 14). **Maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille on katsottu voivan muodostua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rakenteellinen jännite.**

Tästä näkökulmasta valiokunta arvostelee etenkin rahoituslain 6-8 §:ssä määriteltyjen lisärahoitusmekanismien korkeaa soveltamiskynnystä PL 19 §:n palvelujen riittävyydskriteerin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta pitää lisärahoitusta koskevan 6.3 §:n soveltamisalaa kokonaisuutena arvioituna suppeana, mitä se pitää *varsin ongelmallisena* perustuslain 19.3. §:n ja 22 §:n kannalta (PeVL 15/2018 vp): *"Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioon ottaen ei ole mahdollista säätää turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta olennaisesta ja välttämättömästä rahoituksen viimesijaisesta, poikkeustilanteita koskevasta harkintavallasta menettelysäännöksissä siten, ettei sääntely asianmukaisesti turvaa vähimmäisedellytyksiä sille, että maakunnat kykenisivät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 38). Valiokunta toteaa pitävänsä edellä todetuista syistä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoitussääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ja muut poikkeusmekanismit eivät ole perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä."*

Rahoituslain 5-8 §:iin on tehty lausunnon perusteella useita muutoksia. Maakuntakohtaista lisärahoitusta koskevien 7 § ja 8 §:n pykälien kriteeristöä on höllennetty. Etenkin keskiössä on normikokonaisuus uusi 6.3 §, 7 § ja 8 §, joita tulee lukea yhdessä uuden 5.1 § kanssa. Mietintöluonnoksen mukaan (s. 93): *"Koska lain 7 ja 8 §:ää ehdotetaan muutettavan edellä esitetyllä tavalla, ehdottaa valiokunta, että samalla muutetaan 5 §:n 1 momentin sääntelyä siten, että myös 7 §:ssä tarkoitettu lisärahoitus sekä 8 §:ssä tarkoitettu laina ja avustukset vähennettäisiin valtion rahoituksen perusteena huomioitavista kustannuksista. Tämä tarkoittaa sitä, että 6 §:n 3 momenttia sovellettaessa lisärahoitus lasketaan mukaan 5 §:n 1 momentin tarkoittamaan kokonaisrahoituksen perusteisiin, kun 7 ja 8 §:n nojalla saatua lisärahoitusta ei siihen lasketa eli ne eivät nosta pysyvästi 6 §:ssä ehdotettua valtion rahoituksen kokonaistasoa toisin kuin 6 §:n 3 momentin mukainen lisärahoitus."* Uuden 5.1 §:n mukaan *"Huomioitavista kustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut, maakunnille 7 ja 8 §:n perusteella maksettu rahoitus sekä maakuntien saamat myyntitulot."* Maakuntakohtainen lisärahoitus täten ei korjaa mahdollista maakuntakohtaista kustannusten nousua pysyvästi. **Lisäksi on huomattava, että ehdotettu edellytys viimesijaisesta kokonaisarviosta suo valtiolle laajan harkintavallan, missä suhteessa perustuslakivaliokunnan kritiikki laajasta harkintamarginaalista riittävää rahoitusta arvioitaessa on yhä pätevää.**

Erityisen merkityksellinen on uusi 6.3 §, joka niveltyy uuteen 6.6. §:ään. Säännökset koskevat systeemisistä ongelmista johtuvaa rahoituksen valtakunnallisen kokonaistason nostoa. Uuden 6.3 §:n mukaan: *"Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukasmäärästä, tasoa on korotettava sillä määrällä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen."* Uuden 6.6 §:n mukaan *"Tässä pykälässä säädetty rahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. (Uusi 6 mom.)"*

Mietintöluonnoksen mukaan: *"Uudessa [6 §:n] 3 momentissa säädetään 2 momentin sisältävän niin sanotun rajoittimen ylittävistä rahoituksen tason korottamisesta silloin, kun rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisella tarkoitetaan tässä nimenomaisesti palvelujen turvaamista perustuslain 19 §:n 3 momentin merkityksessä."* (s. 90). Lisäksi StV toteaa (s. 91), että: *"Myös hallituksen esityksissä ehdotetun 6 §:n 3 momentin sääntely koski kaikkien maakuntien rahoituksen tason pysyvää nostoa. Se ei kuitenkaan sisältänyt nimenomaista rajaa sille, millaisissa tilanteissa maakuntien rahoituksen tasoa tulisi nostaa. Siten ehdotettu muutos tiukentaa pykälän sääntelyä aiemmasta."* Säännös on paremmin linjassa perustuslain kanssa siltä osin, että vähentää rahoituksen korottamisen harkinnanvaraisuutta, olkoonkin, että riittävän rahoituksen määrässä on yhä paljon harkinnanvaraa. Tästä huolimatta uusi 6.3 § määrällistää ongelmallisella – asiantuntijakuulemisten perusteella keinotekoisella – tavalla perusrahoituksen riittävyyden/systeemisen noston määräytymisperusteiden, kun otetaan huomioon PL 19.3 § ja PL 6 §. Eikö palveluiden järjestämisen riittävyydskriteerin näkökulmasta ole ongelmallista, jos esim. 39 % väestössä asui maakunnassa, jossa palvelut eivät riittävästi toteudu, etenkin, kun PL 19 § velvoittaa järjestämään riittävät palvelut jokaiselle? Koska säännös on valmisteltu eduskuntakäsittelyssä, määrälle ei liioin ole esitetty minkäänlaisia vaikutusarviointoja (ks. mietintöluonnos s. 94).

Uuden 7.2 §:n mukaan: *"Rahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. Määrärahan perusteluihin voidaan edellä tässä momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa määrärahan käytöstä palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia määräyksiä."* Lienee tarkoitettu, että nämä määräykset olisivat laatutason nostamiseen tähtäviä. **Tämä ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti säännöksestä, vaan sitä voidaan lukea myös siitä näkökulmasta, että tasoa voitaisiin edellyttää laskettavan.** Koska osa sote-palveluista on subjektiivisia oikeuksia, osa määrärahasidonnaisia ja osa harkinnanvaraisia, lienee selvää, mihin tällaiset esim. laatua koskevat määräykset kohdistuisivat. Säännöksen sanamuodon perusteella näyttää siltä, että lisärahoituksen saaminen voi tarkoittaa hyvinkin palvelujen määrästä tai laadusta tinkimistä. Tämä asettuu omituiseen valoon PL 19 §:n ja 6 §:n kannalta. **Lisäksi tällaisella ohjauksella voi olla maakunnan jo valmiiksi ohutta itsehallintoa kaventava vaikutus.**

Muutoksista huolimatta säästötavoitteet näyttävät olevan perustuslakinäkökohtien ohella keskeisessä asemassa ehdotettuja pykäläiä muutettaessa: maakuntaindeksin ongelmallisuuteen ei ole puututtu eikä rajoitinta poistettu tai sen määräytymisperusteita muutettu. **Näyttääkin siltä, että muutetuissa pykälissä ei ole kaikilta osin noudatettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa olevia kriittisiä näkökohtia. On siis arvioitava etenkin sitä, miten tarkoittaa valtiosääntöoikeudellisesti se, että säätämisyjärjestyskysymykseksi nostettu kritiikki vanhaa 6.3 §:ää kohtaan on johtanut sääntelyn osittaiseen tiukentamiseen.** Perustuslakivaliokunta on todennut, että: *"Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tämä on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta jakaa lisäksi valtiovarainvaliokunnan ilmaiseman huolen maakuntien rahoituksen yleisen tason riittävyydestä (VaVL 5/2018 vp, s. 9)." Onkin mahdollista, että tämän tulkinnan valossa lakiehdotusta ei voida muutettunakaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.*

Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys muodostuu yleisemminkin sen kysymyksen ympärille, **mikä on perustuslakivaliokunnan rahoituspykälää koskevan kritiikin painoarvo ja ulottuvuus.** Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei indeksi ole "välttämättä perusteltu" ja että siihen liittyvä epäkohta on "merkityksellinen" PL 19.3 §:ja PL 22 §:n kannalta. Toisin sanoen kysymys kuuluu, ulottuuko säätämisyjärjestyskannanotto indeksisidonnaisen rajoittimen olemassaoloon ylisummaan – kuten itse tulkitseen olevan – vai ainoastaan

6.3 §:ään ja 7 ja 8 §:ien lisärahoitusmekanismeihin ja niiden viimesijaisuuteen. Tämä heijastuu edelleen siihen, ovatko StV:n tekemät muutokset perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä.

Lopuksi totean lyhyesti, että em. rahoituslakia koskevat rahoituksen perustasoa ja lisärahoitusta koskevat säännökset liittyvät **useisiin muihin säännöksiin**, joita käsittelen tässä lähinnä maininnantasoisesti. **Valtion rahoitus- ja ohjausmekanismien moninaisuus tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmottuvan ja hallittavan.** Rahoituslain säännösten ohella keskeisiä ovat erityisesti maakuntalain 12 §:n mukainen investointien rajoitus ja 13 §:n mukaiset neuvottelut. On esimerkiksi huomattava, että rahoitusL 7 §:n soveltaminen laukaisee automaattisesti maakuntalain 104–105 §:n (erit. 105.1 § 1- ja 4-alakohdat) mukaisen arviointimenettelyn, jossa laaditaan maakunnan talouden tervehdyttämistä koskeva ehdotus. Ei ole selvää, missä määrin tuo ehdotus on muutoksenhaun piirissä. Tämä arviointimenettely saattaa edelleen merkitä maakuntal 19 §:n ja maakuntajakol 2 luvun mukaista maakuntajakoselvityksen määrittämistä ja pakkoliitoskysymyksenasettelua. Sen lisäksi, että valitusprosessi saattaa olla käynnissä rahoitusL 7 §:n ja 27–28 §:n perusteella, voi maakunnalla olla käynnissä myös maakuntajakol 20 §:n mukainen prosessi maakuntajaon perusteista. **Näiden säännösten yhteensopivuutta ja kumulatiivisia vaikutuksia on syytä tarkastella huolellisesti.**

Yhteenvedona maakuntien perustamista yms. koskevasta mietintöluonnoksesta totean, että rahoituslain uudistettujenkin 5-8 §:ien perusteella on yhä epävarmuutta siitä, onko valtion rahoitus perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla riittävää ja oikein kohdennettua, jotta PL 6 §, PL 19 § ja PL 22 §:n mukaiset riittävät palvelut voidaan turvata. Erityisesti uusi 6.3 § osittain *tiukentaa* edellytyksiä maakuntien rahoitustason nostosta, mitä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan kritiikin näkökulmasta arveluttavana. On lisäksi arvioitava eri lakien perusteella kumuloituvaa ja/tai ristiriitaista mekaniikkaa, mitä tulee talousvaikeuksissa olevien maakuntien valtion ohjaukseen ja oikeusturvaan.

Valiokunnan mietintöluonnos – HE 52/2017 vp (tuottajalaki)

Hallituksen esitykseen tuottajalakeiksi StV on tehnyt verraten vähäisiä muutoksia. Ne liittyvät pääasiassa kielellisiin ilmaisuihin, EU:n tietosuoja-asetuksesta johtuvien vaatimusten tarkempaan huomioon ottamiseen ja rekisteröintiä koskevien menettelysäännösten täsmentämiseen. Edellä käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 15/2018 vp ei liioin koske tätä esitystä, vaan sitä on arvioitu aiemman lausunnon PeVL 26/2017 vp perusteella (erit. s. 65–68).

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kritisoi mm. yksityisten ja julkisten palveluntuottajien rinnastamista edellytetyssä rekisteröintimenettelyssä. Lausunnon ponsiosassa on huomautus ehdotettua 18 §:ää koskevasta elinkeinovapausnäkökohdasta. Tämä huomio on ollut pykälän täsmentämisen perusteena (mietintöluonnos s. 11–12). Minulla ei ole huomauttamista asiasta.

StV ei kuitenkaan katso olevan tarvetta poiketa tästä sekä yksityisiä että julkisia palveluntuottajia koskevasta rekisteröintivelvoitteesta. Mietintöluonnoksen mukaan (s. 9): *”Valiokunta pitää asianmukaisena rekisteröinnin ja valvonnan kohdistumista myös julkisiin toimijoihin. Valiokunta korostaa, että valvontaviranomaisen on ensisijaisesti käytettävä edellä mainittuja hallinnollisia seuraamuksia ja pakkokeinoja. Käytännössä rekisteristä poistaminen voisi koskea maakunnan liikelaitoksen yksittäisiä palveluysiköitä. Valiokunta ei ehdota muutoksia lakiehdotukseen tältä osin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että valvovan viranomaisen toiminnassa ja harkintavallan käytössä on otettava huomioon palvelujen tarkoitus ja niiden turvaaminen asiakkaille ja potilaille.”*

Ehdotetun kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset

edellytykset (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, s. 5/I ja siinä viitattut lausunnot). Niinpä elinkeinovapauden rajoituksen tulee noudattaa perusoikeuksien rajoittamiskriteereitä. Nämä on nähdäkseni otettu korjatuissa pykälissä asianmukaisesti huomioon.

Tämän lausunnon yhteydessä minulla ei ole juurikaan huomauttamista mietintöluonnoksesta tai siinä esitetyistä muutoksista.

Lopuksi

Tässä lausunnossa olen käsitellyt maakunta-sote-uudistusta normikokonaisuuden PL 6 §, PL 19 §, PL 22 § ja PL 124 § näkökulmasta siten, että tietyt tuota normikokonaisuutta toteuttavat käytännön toteuttamismekanismit ovat asettuneet keskiöön (etenkin asiakassuunnitelma ja maakuntien rahoitus). Tarkastelun apuna ovat olleet erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp. **Yleisenä huomiona totean, että on lopulta hyvin vaikeaa arvioida sitä, mitä voidaan pitää palvelujen riittävytenä.** Kenellä tai millä on todistustaakka palvelujen systeemisestä riittävydestä? Yksittäiset valitusprosessit, hallintoriidat ym. oikeusturvamenettelyt koskevat yksittäisten ihmisten ja oikeushenkilöiden oikeusturvaintressejä, eikä järjestelmään mahdollisesti ujuttautuviin systeemitason ongelmiin ole vastaisuudessa helppoa puuttua. Missä oikeudellinen tarkoituksenmukaisuus muuttuu poliittiseksi? Missä mittakaavassa rahoituksen perustason puutteita voidaan paikata erityissäännöksin? Kysymyksiin on vaikea vastata vain normiperustaa abstraktisti tarkastelemalla.

Mitä tulee säätämisjärjestyskannanottoon, tehtävä ei ole helppo. Totean seuraavaa:

- 1) asiakassuunnitelma on mennyt huonompaan suuntaan, enkä usko, että sillä saavutetaan toivottuja vaikutuksia. Se on yhä ongelmallinen PL 124 §:n ja PL 21 §:n kannalta erityisesti, kun sitä tarkastellaan PeVL 15/2018 vp:n valossa.
- 2) Rahoituspykälät antavat aiheutta epäillä, että rahoitusjärjestelmä on yhä liian kireä ja ohjausmekanismi sekava. Korjatut pykälät eivät ole nähdäkseni perustuslakivaliokunnan edellytysten mukaisia. Mikäli indeksi- ja rajoitinhuomiot (koko rahoitusL 6 §, ei vain 6.3 §) katsotaan olevan lausunnon PeVL 15/2018 vp ponsiosassa, ei lakiehdotusta voida nähdäkseni käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.
- 3) Tuottajalakiehdotusta koskevat korjaukset eivät aiheuta aiheutta valtiosääntöoikeudellisille huomautuksille.

Helsingissä 14.1.2019



Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori