

Olli Mäenpää
15.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esitys 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 57/2017 vp)

Hallituksen esitys 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 71/2017 vp)

Hallituksen esitys 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 15/2018 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Arvioinnin kohde

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan kuulemisessa on tarkoitus käsitellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia normaalin lausuntoasian tavoin kokonaisuutena ja tarvittaessa yksityiskohtaisesti.

Arvioinnin yleiset lähtökohdat

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntökokonaisuus kiinnittyy monin tavoin perustuslain sisältämään sääntelyyn. Kun otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien

moniulotteisuus ja tässä vaiheessa tarkastelun kohteena oleva ensimmäisen vaiheen lainsäädäntökokonaisuuden laajuus, on suhteellisen vaikea kiteyttää siihen kohdistuvaa selkeää valtiosääntöoikeudellista kokonaisarviota.

Yleisen kokonaisarvioinnin keskeiset kiinnostuskohdat perustuslakiin voidaan joka tapauksessa tiivistää seuraavat:

- riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen jokaiselle (PL 19.3 §)
- sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen toteuttaminen (PL 6 §)
- julkisen vallan turvaamisvelvollisuus (PL 19.3 § ja 22 §)
- julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen valtiosääntöiset edellytykset (PL 124 §).

Lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyy lisäksi kohteeltaan suppeampia sääntelyjä, joilla on olennaista merkitystä muun muassa seuraavien perustuslain säännösten kannalta:

- yksityiselämän suoja ja henkilötietojen käsittely (PL 10 §)
- kielelliset perusoikeudet (PL 17 §)
- hyvä hallinto ja oikeusturva (PL 21 §)
- Ahvenanmaan itsehallinto (PL 120 §)
- kunnallinen itsehallinto ja itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla (PL 121 §).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia koskevien perustuslakivaliokunnan teemakohtaisten kuulemisten kohteena ovat olleet seuraavat aiheet:

- sosiaali- ja terveyspalvelujen substanssiasiantuntijoiden arvioinnit
- notifiointi
- tietosuoja
- asiakassuunnitelman sitovuus ja merkitys
- maakuntaitsehallinto,
- maakuntien rahoitus ja
- tuottajia koskeva sääntely.

Näiden teemojen lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä liittyy ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- kielelliset oikeudet
- Ahvenanmaan itsehallinto
- kunnallinen itsehallinto
- alihankinta (asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti)
- henkilökohtainen budjetti
- oikeusturva

- lainsäädäntökokonaisuuden voimaantulo.

Näitä näkökohtia on käsitelty perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksistä järjestämissä kuulemisissa. Viittaa näitä osin valiokunnalle toimittamissani lausunnoissa esitettyihin yksityiskohtaisiin arviointeihin.

Yleisarvio

Perustuslakivaliokunta korosti puolitoista vuotta sitten yleisarvionsa (PeVL 26/2017 vp) ”pitävänsä erittäin tärkeinä maakunta- ja sote-esityksen ja valinnanvapauslakiesityksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta, asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämisestä ja palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisesta.” Valiokunta piti asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien laajentamista erittäin merkityksellisenä ihmisten itsemääräämisoikeuden kannalta ja piti itsemääräämisoikeuden vahvistamista lainsäädännön keinoin perusteltuna. Samassa yhteydessä valiokunta toisti käsityksensä, jonka mukaan ”sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 75/2014 vp, s. 2/I).” Valiokunta katsoi lisäksi, että ”sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta” ja piti tärkeänä, ”että uudistus saadaan tässä lausunnossa esitetyn korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla toteutettua.”

Perustuslakivaliokunnan arvioinnin sisältämät näkökohdat ovat edelleen merkityksellisiä myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia käsiteltäessä. Lainsäädäntökokonaisuutta on sittemmin sisällöllisesti muutettu ja kehitelty näiden näkemysten mukaisesti mietintöluonnoksissa ottaen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 15/2018 vp) runsaat puoli vuotta sitten esitetyt varsin yksityiskohtaiset ja laaja-alaiset kommentit.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan näissä puitteissa laatimiin mietintöluonnoksiin kohdistuvana yleisenä arviona voidaan esittää, että niissä on ainakin pääosin arvioitu huolellisesti ja riittävällä tarkkuudella alkuperäisiä hallituksen esityksiä perustuslakivaliokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten kommenttien kannalta ja ne huomioon ottaen. Mietintöluonnoksissa esitetyt lakitekstit ovat tämän arvioinnin johdosta ja siihen perustuen kohentuneet perustuslain vaatimusten kannalta olennaisesti selkeämpään ja ongelmattomampaan suuntaan.

Sääntelyssä on vielä joiltain osin selventämisen ja korjaamisen aihetta, mihin myös sosiaali- ja terveyspalvelujen substanssiasiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota. Perustuslakivaliokunta tulee epäilemättä kiinnittämään huomiota näihin näkökohtiin lausunnossaan mietintöluonnoksista. Ongelmallisia ja tarkempaa pohdintaa

edellyttäviä kysymyksiä liittyy vielä muun muassa mutta ei yksinomaan asiakas-suunnitelmaa, tietosuojaa ja Ahvenanmaan asemaa koskeviin sääntelyosioihin. Lainsäädäntökokonaisuuden jatkokäsittelylle ja lopullisten mietintöjen laatimiselle sosiaali- ja terveysvaliokunnassa voitaneen silti katsoa olevan perustuslain kannalta riittävät edellytykset edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat otetaan siinä asianmukaisesti huomioon.

Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sellaiset uudet lakiehdotukset, jotka välttämättömästi liittyvät sote- ja maakuntauudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen. Tällainen on esimerkiksi asiakasmaksuja määrittelevä lakiehdotus, jonka merkitystä kokonaisuuden kannalta ei vielä voida arvioida. Uudistuksen toiseen vaiheeseen kuuluvien lakiehdotusten (Maku 2) käsittelyllä ei sen sijaan voida katsoa olevan samanlaista välttämätöntä liityntää sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten jatkokäsittelyssä.