

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista tarkoittavista lakiesityksistä ja niitä koskevista sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintöluonnoksista. Esitän lausuntoni kunnioittaen seuraava.

1. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen turvaaminen

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että hallituksen ehdottama sääntely ei erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuuden ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulun vuoksi turvannut valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin siten kuin perustuslain 6.1-2, 19.3 ja 22 § edellyttävät. Hallituksen esityksessä 16/2018 vp maakuntia koskevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiskiellosta oli perustuslakivaliokunnan lausuntoa vastaavasti luovuttu. Lausunnossaan 15/2018 vp perustuslakivaliokunta totesi, että ”ehdotus luo siten aiempaan ehdotukseen verrattuna näiltä osin parempia edellytyksiä uudistuksen toteuttamiselle niin, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarannu”.

Valtion maakunnille osoittamalla rahoituksella on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa olennainen merkitys. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 15/2018 vp, ”lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”. Riittävien voimavarojen turvaamista edellyttää myös rahoitusperiaate, jonka perustuslakivaliokunta lausunnossaan 26/2017 vp liitti myös maakuntaitsehallintoon. Kun perustuslakivaliokunnan kuulemisissa on tarkasteltu erikseen maakuntien rahoitusta, tyydyn tässä yhteydessä vain toteamaan rahoitussäännösten merkityksen arvioitaessa, takaako ehdotettu uudistus perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 15/2018 vp niin ikään, että perustuslain 19 §:n 3 momentista seuraa, että ”maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin”. Perustuslakivaliokunta ilmaisi käsityksensä, että ”valinnanvapauslaissa tulee säädöspäätöksellisesti varmistaa, että hallituksen esityksen perusteluissa painotettu ja keskeiseen asemaan nouseva maakuntien riittävä oma palvelutuotanto toteutuu ja maakunnan liikelaitoksen toimintavalmius turvataan”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa valinnanvapauslakiin lisättäväksi uutta 85 §:ää, joka mahdollistaisi sen, että maakunta asettaa liikelaitokselle palveluvelvoitteen, joka vastaa SEUT:n 106(2) artiklan säännöstä ns. SGEI-palveluista ja jonka täyttämiseksi liikelaitokselle voitaisiin valtiontukisäännösten estämättä maksaa erityinen korvaus. On kyseenalaista, riittääkö säännös tällaisesta markkinapuutetilanteen jo synnyttyä asetettavasta palveluvelvoitteesta täyttämään perustuslakivaliokunnan tarkoittaman sääntelytarpeen. Lisäksi minun on vaikea ymmärtää, miten ehdotettu 85 § voisi olla sopusoinnussa sen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa omaksun kannan kanssa, jonka mukaan lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa toteuttavat palvelut eivät ole EU-oikeuden tarkoittamassa mielessä taloudellista toimintaa.

Voidaan edelleenkin esittää perusteltuja epäilyjä siitä, lisääkö sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten mukainen uudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävyyttä valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla. Eräät substanssiasiantuntijat ovat ennakoineet, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus saattaa heikentyä sekä alueellisessa että sosioekonomisessa suhteessa. Lisäksi huolestuneisuutta on lisännyt niin horisontaalisen kuin vertikaalisenkin integraatitavoitteen jääminen taka-alalle ja uudistuksen selvän painopisteen siirtyminen terveyspalveluihin. Substanssiasiantuntijoilla näyttää kuitenkin olevan erilaisia käsityksiä uudistuksen vaikutuksista tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nähdäkseni noudatettava pidättyväisyyttä sellaisissa tosiasiallisiin yhdenvertaisuutta koskevista kysymyksistä, jotka edellyttävät ennusteita lainsäädännön tulevista vaikutuksista, erityisesti jos vaikutuksista ja niiden merkityksestä on eriäviä käsityksiä. Oikeudellisen perustuslakiarvioinnin ei tule laajentua poliittisen lainsäätäjän tehtäväalueelle.

Uudistuksen voimaantulo on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen valtakunnallisesti yhdenvertaiseen turvaamiseen vaikuttava oikeudellinen seikka. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että perusoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta ei voida poiketa sillä perusteella, että sosiaali- ja terveyskeskusten perustamisen aikataulu on eri maakunnissa erilainen tai että siirtymäajan kuluessa myös niistä saatavien palveluiden laajuus voi vaihdella”. Valiokunnan

mukaan ”ehdotuksen siirtymäaikataulu ja palveluiden vaihtelu siirtymäajan kuluessa on sallittua vain sillä perusedellytyksellä, että perusoikeudet toteutuvat”. Lisäksi valiokunta totesi, että sen saamista asiantuntijalausunnoista ilmeni, että ”ehdotetun lainsäädännön toteuttamisaikataulu sekä se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ole vaiheistettu alkamaan vasta myöhemmin uudistusten muiden osien voimaantulon jälkeen, on omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen”. Valiokunta katsoikin, että uudistusta ei ollut mahdollista toteuttaa hallituksen esittämässä muodossa ”hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi”. Valiokunta katsoi edelleen, että ”kun uudistus ei valiokunnan mielestä esitetystä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuta eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja, valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa, siirtymäsäännöksiä ja käyttöönottoaikatauluja koskevaa sääntelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida säätää ehdotetussa muodossa” Valiokunta totesi ”perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvästä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta suoraan seuraavan, että ”uudistuksen aikataulua on muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu”. Lisäksi ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on valiokunnan mukaan syytä tapahtua vaiheittain. Valiokunta korosti, että muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotuksen käsittely tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellytti muutosten tekemistä valinnanvapauslain 12 lukuun.

Uudesta valinnanvapauslakiesityksestä 16/2018 vp antamassaan lausunnossa 15/2018 vp perustuslakivaliokunta kasti, että lakiehdotuksessa ei ollut otettu riittävästi huomioon valiokunnan vaiheistamista koskevia muutosvaatimuksia. Kokonaisarviossaan valiokunta päätyi siihen, että ”ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi”. valiokunnan mielestä ”valinnanvapauslakiehdotus ei ... esitetystä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuta eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja”. Siksi ”valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa koskevaa sääntelyä ei ... voida säätää ehdotetussa muodossa”, ja ”uudistuksen aikataulua on muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu”. Valiokunta piti siirtymäkauden olennaista pidentämistä ja uudistuksen toteuttamisaikataulun vaiheistamista palvelu- ja alueperusteisesti edellytyksenä valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan maakunnan on siirrettävä suoran valinnan palvelut tuotettaviksi sosiaali- ja terveyskeskukseen 1 päivänä tammikuuta 2023

(89.1 § ja 92.1 §). Valtioneuvosto voi kuitenkin ehdotuksen 90 ja 81 §:n mukaan myöntää näissä pykälissä säädetyillä edellytyksillä maakunnalle luvan aloittaa sote-keskusten toiminta tätä aikaisemmin tai myöhemmin. Maakunnan on otettava asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti käyttöön jo 1.1.2022 (87-88 §).

Substanssiasiantuntijat eivät havaitakseni ole esittäneet näkökohtia, joiden vuoksi nyt ehdotettua toimeenpanon aikataulu tulisi pitää sillä tavalla kireänä, että tämä estäisi valinnanvapauslain käsittelemisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Suoran valinnan palvelut siirrettäisiin sote-keskuksiin pääsäännön mukaan noin kolmen vuoden kulutta, ja asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön noin kahden vuoden kulutta. Lisäksi säännökset sote-keskusten toiminnan aloittamisen varhentamisesta ja myöhentämisestä avaavat alueellisen vaihtelevuuden. On myös syytä ottaa huomioon, että uudistuksen pitkä valmistelu on mahdollistanut lain toimeenpanoon varautumisen aloittamisen.

Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yksityisille

Lausunnossaan 26/2017 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, jotka koskivat riittävien sosiaali ja terveyspalvelujen yhdenvertaista takaamista, olivat merkityksellisiä myös arvioitaessa, täyttikö lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen laajamittainen siirtäminen yksityisille perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen: järjestelmä, joka vaaransi riittävien sosiaali ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen takaamisen, ei voinut olla perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukainen. Yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen vaikuttaa siten myös uudistuksen arviointiin perustuslain 124 §:n kannalta. Yhdenmukaisesti sen kanssa mitä edellä totesin tosiasiallisten yhdenvertaisuusvaikutusten ennakkoinnista perustuslakiarvioinnista, katson, että perustuslakivaliokunnan on noudatettava pidättyvyyttä harkitessaan, onko julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle pidettävä tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Myös tässä harkinnassa on varottava astumasta alueelle, jonka perustuslaki osoittaa poliittiselle lainsäätäjälle.

Lausunnossaan 15/2018 vp perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esitystä 16/2018 vp myös perustuslain 124 §:n sisältämän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen säännöksiin suoran valinnan palveluista (18.2 §), asiakassetelistä (24.6 §), henkilökohtaisesta budjetista (238.1 §) ja palvelujen tuottamisesta alihankintana (54 §) perustuslakivaliokunnan

edellyttämiä täsmennyksiä. Minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa ehdotetuista muutoksista.

Asiakassuunnitelma

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 15/2018 vo hallituksen valinnanvapauslakia koskevan esityksen 16/2018 vp perusteluihin, joissa asiakassuunnitelmaa pidettiin keskeisenä työvälineenä palvelujen yhteen sovittamisessa asiakastasolla. Valiokunta piti asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimpänä kysymyksenä suunnitelman sitovuutta ja oikeusvaikutuksia. Asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jäivät kuitenkin lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksen perusteluilla ei voida poistaa oikeutta saada päätös sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja toteuttamista koskevassa asiassa, eikä sulkea pois hallintolain soveltamista tällaiseen päätöksentekoon tai oikeutta muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Valiokunta painotti, että asiakassuunnitelmaan ei voida liittää laajaa valituskieltoa niiltä osin kuin se luo oikeuksia tai velvollisuuksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa asiakassuunnitelmaa koskeviin valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksiin useita muutoksia, joiden yhteisenä tarkoituksena on osoittaa, että asiakassuunnitelma ei ole miltään osin palveluntuottajia sitova tai potilaalle oikeuksia luova. Olennaisimmat muutokset tehtäisiin lakiehdotuksen 5 §:ään. Siitä poistettaisiin hallituksen ehdottama 5 momentti, jonka mukaan ”kaikkien tämän lain mukaisten palvelujen tuottajien on ... toteutettava tuottamansa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti”. Uusi 5 momentti kuuluisi seuraavasti:

Asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin määräytyy sen mukaan kuin niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetään.

Vastaavasti lakiehdotuksen 34.4 §:stä poistettaisiin säännös, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on toteutettava asiakkaan palvelut maakunnan liikelaitoksen laatiman asiakassuunnitelman mukaisesti. Lakiehdotuksen 82.2 §:stä taas poistettaisiin viittaus maakunnan

liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan vaikutukseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan muutosehdotukset osoittavat selvästi, että asiakassuunnitelmalla ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia ja että suunnitelma ei edellytä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Samalla kuitenkin on joidenkin substanssiasiantuntijoiden tavoin todettava, että asiakassuunnitelman merkitys asiakastason palveluintegraation varmistamisessa käy kyseenalaiseksi.

Kuntia koskevat omaisuusjärjestelyt

Olen 15.9.2017 laatinut kuntien takauskeskukselle selvityksen sote-uudistuksen kuntia koskevista omaisuusjärjestelyistä ja niihin liitettävästä kompensatiojärjestelystä. Tiivistän selvitykseni johtopäätökset lähtökohdista, joita kompensatiojärjestelyä tulisi arvioida, seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunta on kahta varhaista vuosilta 1921 ja 1941 olevaa poikkeusta lukuun ottamatta katsonut, että julkisoikeudelliset yhteisöt, kuten kunnat tai seurakunnat, eivät nauti perusoikeutena taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudelliset yhteisöt eivät pääse osallisiksi edes sellaisesta välillisestä suojasta, joka ulottuu yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin niiden jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan kautta.
2. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat omaisuuden välillisen perusoikeussuojan suhteen eri asemassa. Suhteessaan valtioon kunnat saattavat olla oikeudellisen suojan tarpeessa yhtä lailla kuin yksityisoikeudellisetkin oikeushenkilöt. Kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja kunnan omaisuutta verovarjoillaan rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa sitä yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.
3. Sairaalalaitosta koskevasta aikaisemmasta lainsäädännöstä, joka tosin ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, voidaan tehdä neljä yleistävää havaintoa. Ensinnäkin kunnat ovat ennen sote-uudistusta poikkeuksetta olleet oikeutettuja korvaukseen, kun valtio on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan lunastaa kuntien omaisuutta. Omaisuutta varten saatu valtionapu on kuitenkin vähennetty lunastuskorvauksesta. Toiseksi kunnat ovat olleet velvollisia korvaamaan saamansa valtionavun silloin, kun omaisuus, johon valtionapua on saatu, on luovutettu toiselle, asianomainen toiminta on lopetettu tai omaisuuden käyttötarkoitusta on muutettu siten, että sitä ei enää käytetä valtionosuuteen oikeuttavaan toimintaan. Kolmanneksi valtiota ja kuntia on lainsäädännössä kohdeltu symmetrisesti siten, että kumpikin osapuoli on saanut korvausta rahoitusosuudestaan. Valtion käyttäessä lunastusoikeuttaan kunnille on korvattu niiden rahoitusosuus, ja vastaavasti kuntien velvollisuutena on ollut suorittaa valtionapu takaisin omaisuuden luovuttamis- tai sen käyttötarkoituksen muuttamistilanteissa. Neljänneksi, kuten vuoden 1965 lain säännökset

aluesairaalan muuttamisesta keskussairaalaksi osoittavat, valtio on suorittanut kuntainliitolle korvausta myös silloin, kun sen omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle.

4. Kuntien omaisuus nauttii nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n turvatus itsehallinnon kautta. Tälle tulkinnalle voidaan esittää kaksi perustelua. Ensinnäkin keskeinen osa kunnan oikeudesta päättää itsenäisesti taloudestaan on oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suojaa perustelee kunnan verotusoikeus, joka menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä, kuten hankkia omaisuutta ja disponoida siitä.
5. Jos omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, näkökohdat, jotka perustelevat omaisuuden suojaa osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa, menettävät merkityksensä. Kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan disponoida vapaasti omaisuudestaan. Myöskään itsehallintoon kuuluva verotusoikeus ei perustele valtionavulla hankitun omaisuuden perustuslain suojaa. Niiltä osin kuin kunta on käyttänyt omaisuuden hankintaan valtionavun ohella myös verovarojaan, verotusoikeuden suojalla voi kuitenkin olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun lainsäädäntö edellyttää omaisuuden luovuttamista tai kun omaisuutta ei voida enää lainsäädännön muutosten vuoksi käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Verotusoikeuden suojasta johdettava omaisuuden suoja perustelee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta.
6. Perustuslakivaliokunta nojautui lausunnossaan 26/2017 vp tulkintaperiaatteeseen, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Valiokunta näyttää ymmärtäneen tulkintaperiaatteen tarkoittavan itsehallinnon rajoituksen ankaruutta: tämän mukaan perustuslaki kieltäisi vain sellaiset rajoitukset, jotka eivät jättäisi itsehallinnosta mitään jäljelle. Tulkintaperiaatteen tällainen soveltaminen kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähes tulkoon tyhjäksi. Tulkintaperiaatteen sisältö on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei sisällä *muodollisia* rajoituksia itsehallintoon, esimerkiksi perustuslain turvaamaan verotusoikeuteen, voi *asiallisesti ottaen* tehdä sen merkityksettömäksi esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan.

Perustuslakivaliokunta edellytti sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan 26/2017 vp, että ”voimaannpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”. Kaikille kunnille korvauksen takaavan järjestelmän sijasta perustuslakivaliokunta edellytti luotavaksi järjestelmän, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin sote:en liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Valiokunnan lausunnon perusteella kompensatiojärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännällisyys, erillisyyys, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. (1) Säädännällisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. (2) Erillisyyden vaatimus tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. (3) *Yleisyyden* vaatimuksen mukaisesti kompensatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen

omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta mainitsi lausunnossaan 26/2017 vp esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta, investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Tämä oli valiokunnalle kuitenkin vain esimerkki. Kompensaatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakkoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan”. Niinpä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voisivat myös olla perusteita, jotka valiokunnan kannan mukaisesti voisivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensaatiojärjestelyä. Järjestelmän ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa. (4) Kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta mietintöluonnoksessa voimaannpanolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 35 §, jossa säädettäisiin kunnan oikeudesta korvaukseen ja korvausmenettelystä. Ehdotus täyttää säädännäisyyden ja erillisyyden vaatimukset. Se täyttää myös subjektiivista oikeutta koskevan edellytyksen siinä suhteessa, että kunnilla on korvaukseen oikeus silloin, kun 2 momentissa asetetut edellytykset täyttyvät. Yleisyyden vaatimuksen osalta on toistettava, että kompensaatio-oikeuden ei tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat kaikki voimaannpanolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan säännösehdoituksessa ei korvausoikeutta ole erikseen rajoitettu sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, mutta niihin viittaavat paitsi ehdotuksen perustelut myös 35 §:n 2 momentin säännös omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista (”Välittömät kustannukset lasketaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen jälkeen syntyvien kulujen ja tuottojen erotuksena.”)

Yleisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen on myös tapa, jolla oikeus korvaukseen on sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen, Pääsääntönä oleva yhden prosentin korotustarve nostaa korvauksen saamiskynnyksen niin korkealle, että kompensaatiomenettely uhkaa jäädä merkityksettömäksi. Omaisuusjärjestelyistä seuraava kunnallisveroprosentin korotustarve kyllä indikoi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta tämä päätösvalta voi kaventua

kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarvetta ei ole. Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori mutta sen ei tulisi olla ainoa kriteeri. Täydentävän korvausoikeuden sitominen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin taas viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, josta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp edellyttämässä kompensatiojärjestelyssä ei ollut kysymys.

Kuntaliiton lausunnossaan ehdottama 0,25 prosentin veroprosentin korotustarve sekä täydentävä euromääräinen raja-arvo merkitsisivät yleisyysvaatimuksen kannalta parannusta. Periaatteellisempi kysymys kuitenkin on, kattaako raja-arvoihin perustuva operationalisointi kaikki mahdolliset tilanteet, joissa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa kunnan itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja itsehallintoa. Raja-arvoihin perustuvan kompensatiosääntelyn etu on sen helppo sovellettavuus. Sääntelyn kattavuuden voi kuitenkin katsoa edellyttää täydentävää yleislauseketta, joka kattaa muut mahdolliset itsenäisen taloudellisen päätösvallan vaarantumistilanteet.

Kielelliset oikeudet

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 26/2017 vp erityistä huomiota sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin sääntelyyn, joka perustui vuoden 2017 alussa voimaan tulleisiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin, joilla laaja päivystys keskitettiin 12 yksikköön. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 63/2016 vpettä perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voitiin pitää laajan päivystyksen yksikön sijoittamista sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin. Lisäksi valiokunta totesi perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttävän, että myös ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveystalouteihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Valiokunta asetti tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytykseksi, että kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaalalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään.

Terveydenhuoltolakiin otettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta säännös, jonka mukaan väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.

Tätä vastaava säännös sisältyy sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 26/2017 vp puutteena sitä, että säännöksessä tai sen perusteluissa ei ollut tehty selkoa siitä, miten valiokunnan lausunnossa edellytetty kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä — tarvittaessa valtioneuvostolta pyydettävän lisäselvityksen valossa — varmistua kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin muutoksia, jotka tarkoittaisivat kielellisten oikeuksien käytännön toteuttamisen varmistamista. Valiokuntaan mietintöluonnoksen ei myöskään voi katsoa sisältävän perustuslakivaliokunnan edellyttämiä tietoja kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä.

Eräissä erityispalveluissa ruotsinkielisen palvelutuotannon turvaaminen edellyttää kaksikielisten maakuntien yhteistoimintaa yksittäisten maakuntien väestöpohjan kapeuden vuoksi. Tällaisia palveluja ovat kehitysvammaisten huolto, mielenterveyshuolto samoin kuin eräät lastensuojelun ja vanhusten osa-alueet sijoitus. Tällaisissa erityispalveluissa hoidon saaminen omalla äidinkielellä on erityisen tärkeää. Säännökset kaksikielisten maakuntien yhteistoiminnasta voitaisiin ottaa sote-järjestämislain 10 §:ään. Kaksikieliset maakunnat muodostaisivat ruotsinkielisten erityispalvelujen turvaamiseksi yhteistoiminta-alueen, jolle laadittaisiin yhteistoimintasopimus. Palvelut, joita yhteistoimintasopimus koskisi, määriteltäisiin joko laissa tai laissa määriteltyjen kriteerien nojalla valtioneuvoston asetuksella. Todettakoon, että Kårkullan kuntayhtymä, johon 33 ruotsinkielistä ja kaksikielistä kuntaa kuuluvat, on huolehtinut koko valtakunnan ruotsinkielisen väestön kehitysvammaisten huollosta. Kuntayhtymä on tarkoitus lakkauttaa sote-uudistuksen yhteydessä.

Porthaniassa 15.1.2019

Kaarlo Tuori