

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.1.2019 KELLO 9.00
 HE 15/17 vp, HE 57/17 vp, HE 71/17 vp, HE 15/18 vp ,
 HE 16/18 vp , HE 52/17 vp
 (kaikki sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuuteen kuuluvia esityksiä,
 joita on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa pevl 26/17 vp ja
 pevl 15/18 vp sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kolmessa,
 7.11.2018 päivätyssä mietintöluonnoksessa)

Sihteerin sähköpostiviestin mukaan

”Nyt kyseessä olevassa kuulemisessa on tarkoitus käsitellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan 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.”

En oikein tiedä, mistä kaikesta minun oletetaan lausuvan tai mistä kaikesta minun olisi aiheellista lausua. Selvänä rajauksena voin todeta, että en ota kantaa EU-oikeuteen liittyviin kysymyksiin. En aio kommentoida tietosuojaa ja oikeusturvaa koskevia järjestelyjä enkä eräitä muitakaan uudistuskokonaisuuteen kuuluvia järjestelyjä. Tämä ei välttämättä merkitse ko. kysymysten täysin avoimeksi jättämistä, vaan pikemminkin sitä, että en ole summaariseksi jääneessä tarkastelussa havainnut mitään merkittävää huomautettavaa. Pysin seuravassa ensin tarkastelemaan, miten perustuslakivaliokunnan em.lausunnoissa lakiehdotuksiin edellyttämät konkreettiset ”korjaukset” on sosiaali- ja terveysvaliokunnan edellä tarkoitetuissa mietintöluonnoksissa otettu huomioon. Lopuksi esitän vielä joitakin uudistuskokonaaisuutta koskevia kommentteja.

En toista muutostarpeista aikaisemmissa lausunnoissani (esim. lausunto 8.1.2019) esitettyä. Esitän kuitenkin aluksi joitakin täydentäviä kommentteja siihen, mitä 8.1.2019 lausunnossa

esitin kuntien itsehallintoa turvaavista kompensatiojärjestelyistä ja ruotsin kielisten palvelujen turvaamisesta laajassa ympärivuotisessa päivystyksessä Seinäjoen keskussairaalassa.

Tarkastelin 8.1.2019 annetussa lausunnossa perustuslakivaliokunnan esittämää vaatimusta (pevl 26/17 vp, s. 18) yksittäisten kuntien talouteen liitettävästä kompensatiosta, jos kunnan mahdollisuudet itse päättää omasta taloudestaan vaarantuisivat esim. tilanteessa, jossa investointeja vaatineet tilat jäivät uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Päädyin siinä katsomaan, että sosiaali-ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessaan voimaannpanolakiin esittämä uusi 35 § kokonaisuutena riittävästi turvaa yksittäisen kunnan taloudellista asemaa ko. tilanteissa (lausunto s. 3). Pidän esittämäni kannanoton peruslinjaa edelleen oikeana. Asiassa ei ole kysymys kunnan tietystä tilanteesta johtuvien menetysten täydestä korvaamisesta, ei kompensatiosta, jonka suuruus olisi arvioitava omaisuuden perustuslainsuojaa koskevan säännösten ja käytännön pohjalta. Kysymys on siitä, että kunnallisen itsehallinnon turvaan kuuluu valiokunnan vakintuneen tulkintalinjauksen mukaan myös kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja tätä oikeutta ei voida tavallisen lain säätäjän toimenpitein vaarantaa (edes yksittäisissä kunnissa).

Vaikka em. kannanottoni peruslinja olisikin oikea, vaativat Suomen kuntaliiton valiokunnan kokouksessa 8.1.2019 esittämän lausunnon (Arto Sulonen) tiedot sosiaali-ja terveysvaliokunnan ehdottaman po. 35 §:n tarkempaa arviointia. Esitin em. kannanottoni alkuvarauksena (lausuntoni , s.3), että ”en tiedä, olenko ymmärtänyt säännöksen yksityiskohtien käytännön merkityksen oikein”. Käytännön tilanteiden tuntemusta koskeva varaus on edelleenkin aiheellinen, mutta minusta kuntaliiton lausunnossa esitetyt tiedot kuitenkin vahvasti perustelevat ajatusta, jonka mukaan mietintövaliokunnan säännösehdotuksessa ehdotettu 1,0 prosenttiyksikön korvausraja on – myös edellä tarkoitettuun rajattuun tarkoitukseen, siis kunnan oikeuden päättää itsenäisesti omasta taloudestaan turvaamiseen – tuntuvasti liian korkea.

Olen valiokunnalle 8.1.2019 annetussa lausunnossa todennut (s.8) laajan ympärivuotisen päivystyksen järjestämisestä Seinäjoen keskussairaalassa , että pidän ”asiassa omaksuttuja ratkaisuja kuitenkin edelleenkin kansalliskieliin liittyvien oikeuksien yhdenvertaisen ja myös käytännössä toteutuvan turvan kannalta riittämättöminä”. En toista tuossa lausunnossa ja laajemmin esityksestä HE 15/17 vp 4.4.1917 antamassani lausunnossa (s.14-18)

esitettyä. Toteaisin kuitenkin vielä, että nyt esitetyn ratkaisun vakavin heikkous - ja lipsuminen siitä, mitä valiokunta lausunnossaan pevl 63/16 vp edellytti - on siinä, että lyhyen ja yleisen säännöstekstin lisäämistä lakiin asiallisesti pidetään riittävänä ”lakisääteisen velvoitteen” asettamisena tilanteessa, jossa keskeinen kysymys on ruotsin kieleen liittyvien oikeuksien jatkuva toteutuminen käytännössä ja jossa ko. sairaanhoitopiiri tulee pysymään yksikielisenä (suomen kielisenä). Oikeuksien käytännön toteutumista painottaa myös perustuslakivaliokunta (pevl 26/17 vp, s. 59):

”...Perustuslakivaliokunta pitää puutteena sitä, ettei säännöksessä tai sen perusteluissa ole tehty selkoa siitä, miten valiokunnan lausunnossa edellytetty kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä — tarvittaessa valtioneuvostolta pyydettävän lisäselvityksen valossa — varmistua kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä. Perustuslakivaliokunta painottaa erityistä tarvetta ryhtyä edellä kuvattujen kaltaisiin ratkaisuihin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi käytännössä.”

Eräitä valiokunnan lausunnossa pevl 26/17 vp esitettyjä säätämisyjärjestykseen kytkettyjä ”korjaamis”vaatimuksia on tarkasteltu 8.1.2019 antamassani lausunnossa. Tässä on vielä syytä mainita valiokunnan tuolloin esittämä ns. tuottamislain 18 §:ää koskeva kannanotto. Valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että 18 §:n säännöstä, joka koskee rekisteröintiä koskevaa päätöstä, täsmennettiin (pevl 26/17 vp, s. 67-68). Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää tätä lakiehdotusta koskevassa mietintöluonnoksessaan tarkennuksia ko.säännökseen (perustelut s. 8-11 ja 26, säännös s.41). Esitetyt täsmennykset näyttävät minusta tarkoitukseensa riittävilä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto pevl 15/18 vp koskee ns. valinnanvapauslakiehdotusta ja maakuntien rahoitusta koskevia lakiehdotuksia. Valinnanvapauslakiehdotuksen osalta valiokunta esittää monia yksityiskohtia, joiden muuttaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lausunnon päätösesityksen mukaan (s.62-63):

”laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen

- asiakassuunnitelman sitovuudesta ja siihen liittyvistä oikeusturvakeinoista,
- arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä,
- asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottamisesta alihankintana,
- 18 §:n 2 momentin suoran valinnan palvelujen alaa koskevasta sääntelystä,

- 24 §:n 6 momentin asiakassetelin arvon määräytymistä koskevasta sääntelystä,
 - 27 ja 28 §:n henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvia palveluita koskevasta sääntelystä,
 - 30 §:n henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskevasta sääntelystä,
 - 41 §:n palvelujen kieltä koskevasta sääntelystä,
 - 54 §:n alihankintaa koskevasta sääntelystä,
 - 55 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuudesta,
 - 60, 65, 76, 77, 79 ja 80 §:n henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä ja
 - 12 luvun voimaantuloa ja palveluiden pilotointia koskevasta sääntelystä
- tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon....”

Lueteltujen kysymysten tarkastelu yleensä merkitsee valiokunnan esittämien vaatimusten konkreettisen sisällön ja mietintövaliokunnan ehdottamien muutosten konkreettisen sisällön vertailua. En ryhdy siihen seuraavassa, mutta olen valmis kohdennettuun tarkasteluun, jos sellaista jossain kohden pidetään tarpeellisenä. Tarkastelen tässä kuitenkin lausunnossa viitattuja voimaantuloon ja pilotointiin liittyviä kysymyksiä.

Valiokunta käsittelee voimaantuloa ja pilotointia koskevia lakiehdotuksen 12 luvun säännöksiä lausunnon sivuilla 10 -15. Valiokunta viittaa uudistuksen toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia koskeviin aikaisempiin kannanottoihinsa ja lausuu siinä yhteydessä mm. (s.11,13):

”Perustuslakivaliokunta totesi aikaisemmasta valinnanvapausesityksestä annetussa lausunnossa, että lainsäädäntöä uudistettaessa siirtymäjärjestelyt ja käyttöönottoaikataulut eivät ole hyväksyttävä peruste perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksista poikkeamiselle tai niiden toteutumisen siirtämiselle tulevaisuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen. Perustuslakivaliokunta otti lisäksi tarkastelunsa perustaksi sen, 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. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä vain sillä edellytyksellä, että perusoikeudet eivät vaarannu (PeVL 26/2017 vp, s. 43). Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä samat arvioinnin lähtökohdat muodostavat perustan myös uuden ehdotuksen arvioinnille.

Perustuslakivaliokunta korosti aiemmassa lausunnossaan sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen (PeVL 26/2017 vp, s. 43). Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että uudistuksen toimeenpano edellyttää mittavan määrän erillisiä toimeenpanoon liittyviä vaiheita. Valiokunta piti uudistuksen pidemmälle menevää vaiheistusta säätämisyjärjestyskysymyksenä viitaten siihen, että uudistuksen asianmukainen toteuttaminen ehdotetussa aikataulussa oli ”erittäin epätodennäköistä tai jopa käytännössä mahdotonta” ja että valinnanvapausuudistuksen toteuttamisaikataulu oli sillä tavalla ”epärealistinen, että se voi johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän jopa akuuttiin kriisiin keväällä 2019” (PeVL 26/2017 vp, s. 44). Perustuslakivaliokunta

on lisäksi aiemmin korostanut tietojärjestelmien toimivuuden merkitystä perusoikeussuojan kannalta (PeVL 11/2018 vp, s. 4). Valiokunta on painottanut erityisesti, että esimerkiksi potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän hajautetun rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön (PeVL 41/2010 vp, s. 3/II)."

Käsiteltävänä olleesta uudesta valinnanvapauslakiehdotuksesta valiokunta toteaa yleisesti mm.(s.13):

"Ehdotettuun voimaantulo- ja siirtymäaikatauluun sisältyy edelleen vaikeasti hallittavia riskejä, jotka voivat vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumisen. Riskit johtuvat koko uudistushankkeen mittavuudesta. Kyse on ensinnäkin kokonaan uuden hallinnollisen järjestelmän perustamisesta ja sen toiminnan käynnistämisestä. Lisäksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamismalli muuttuu perustavanlaatuisella tavalla. Tällaisen uudistuksen hallittu toteuttaminen edellyttää riittävää siirtymäaikaa.

..... Valiokunnan saamasta asiantuntijaselvityksestä ilmenee, että ehdotetun lainsäädännön toteuttamisaikataulu sekä se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ole vaiheistettu riittävällä tavalla, on omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisveloitteen."

Loppupäätelmänään asiassa valiokunta toteaa (s.13-14):

"Perustuslakivaliokunta päätyy kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Valinnanvapauslakiehdotus ei valiokunnan mielestä esitetyssä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuta eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa koskevaa sääntelyä ei siten voida säätää ehdotetussa muodossa. Uudistuksen aikataulua on muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu.

Maakuntien valmius siirtyä valinnanvapausjärjestelmään vaihtelee ilmeisesti olennaisesti. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut merkitsee nimenomaan lainsäätäjään kohdistuvaa velvoitetta. Järjestely, jossa valinnanvapauspalveluiden aloittamisen lykkääminen olisi mahdollista jättää maakunnan päätöksen varaan, ei siten ole perustuslain mukainen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä siirtymäkauden olennainen pidentäminen on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta välttämätön tapa vähentää uudistukseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Sama koskee uudistuksen toteuttamisaikataulun vaiheistamista palvelu- ja alueperusteisesti, mikä voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa jäljempänä esitetyllä tavalla. Vain näin voidaan varmistaa julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tällaisten muutosten tekeminen valinnanvapauslakiehdotukseen on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä."

Kohdan jatkoksi valiokunta toteaa mahdolliseksi, että valinnanvapausjärjestelmään siirrytään maakunnissa asteittain siirtymäaikaa pidentäen tai mahdollisesti aloittamalla

laissa tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen jo laissa säädettyä aikaisemmin. Valiokunnan tällaisille asteittaisille siirtymäjärjestelyille asettamista edellytyksistä on tässä syytä mainita vain se, että tällaiselle siirtymiselle on ”asetettava laissa täsmälliset oikeudelliset edellytykset”.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tätä uutta valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa mietintöluonnoksessa käsitellään voimaantuloa ja pilotointia koskeviin säännöksiin (86§ - 100 §) ehdotettuja muutoksia yleisperusteluissa (s. 117- 122) ja yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 147 - 155). Yleisperusteluissa valiokunta kuvaa ensin lyhyesti perustuslakivaliokunnan asiassa esittämiä em. kannanottoja ja toteaa niiden vuoksi ehdottamistaan muutoksista sitten mm.(s.118-119):

”Valiokunta ehdottaa sosiaali- ja terveyskeskuksia, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevien säännösten voimaantuloa siirrettäväksi hallituksen esityksessä ehdotetusta siten, että samalla luodaan mahdollisuudet sote-keskusten alueelliseen vaiheistukseen, jotta kaikilla maakunnilla olisi realistiset mahdollisuudet täyttää valinnanvapauden toimeenpanolle laissa asetetut edellytykset.

Valiokunta ehdottaa asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin voimaantuloa siirrettäväksi hallituksen esityksen takarajasta puolellatoista vuodelle vuoden 2022 alkuun. Valiokunta ehdottaa, että suoran valinnan sote-keskuspalveluita koskeva sääntely toimeenpannaan kokonaisuudessaan 1.1.2023. Maakunnalla on kuitenkin mahdollisuus hakea valtioneuvostolta lupaa tätä varhaisempaan tai myöhempään aloitukseen. Luvan myöntämisen täsmällisistä oikeudellisista edellytyksistä ja hakumenettelystä säädetään valinnanvapauslaissa. Luvan myöntää valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä. Kyseessä on valituskelpoinen hallintopäätös. Poikkeuksellisesti mikäli maakunta arvioi, että se ei pysty täyttämään luvan myöntämisen kriteerejä 1.1.2023 mennessä, maakunnan on haettava valtioneuvostolta määräajan pidennystä enintään 1.1.2024 asti. Lupahakemus on jätettävä viimeistään 30.6.2022.....

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otetaan valiokunnan ehdottaman aikataulun mukaan käyttöön samanaikaisesti koko maassa 1.1.2022.

Valiokunta ehdottaa, että valtioneuvosto myöntää maakunnalle luvan suoran valinnan palvelujen siirtämiselle sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle ennen vuotta 2022, jos maakunnan liikelaitoksen palvelutuotanto toimii vakaasti; maakunta on päättänyt, mitä konsultaatio- ja vastaanottopalveluja sisällytetään sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle; maakunnan liikelaitoksen toiminta on järjestetty siten, että 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuja jalkautettavia palveluja voidaan antaa sosiaali- ja terveyskeskusten yhteydessä ja maakunta on päättänyt suoran valinnan palveluntuottajille asetettavista ehdoista....

Valiokunta ehdottaa myös suunhoidon siirtymäaikoja pidennettäväksi vuodelle. Hallituksen esitystä vastaavasti palveluihin ehdotetaan asiallista vaiheistusta siten, että määräaika suunhoidon yksiköiden aloittamiselle on 1.1.2023 ja erityistason palveluille 1.1.2024.”

Minulla ei ole edellytyksiä konkreettisesti arvioida, täyttävätkö mietintövaliokunnan tässä

ehdottamat muutokset ne siirtymäkauden oleellista pidentämistä koskevat vaatimukset, joihin perustuslakivaliokunta lausunnossaan viittaa ja joiden valtiosääntöoikeudellisena perustana on yksilöille perustuslain mukaan kuuluvien oikeuksien turvaaminen myös suuren uudistuksen vaativassa sisäänajovaiheessa. Kaksi asiaa voin muutoksista kuitenkin todeta. Ehdotetut muutokset vievät joka tapauksessa voimaantulojärjestelyjä merkittävästi siihen suuntaan, jota perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tarkoitettu. Ehdotettujen järjestelyjen yleispiirteinen tarkastelu ei minusta ole tuonut mitään aihetta epäillä, että voimaanpanoaikataulu saattaa jossakin kohden kuitenkin jäädä merkittävästi liian tiukaksi.

Konkreettisiin sisältöihin ja lausumiin enepää menemättä katsoisin, että juuri esitetyn kaltaiset kommentit soveltuvat myös pilotointia koskeviin muutosehdotuksiin, joita ja joiden taustalla olevia perustuslakivaliokunnan kannnaottoja tarkastellaan mietintöluonnoksen yleisperusteluissa (s. 120-122).

- - - - -

Maakuntien rahoitusta koskevista ehdotuksista perustuslakivaliokunta toteaa päätösesityksessään (pevl 15/18 vp, s. 63):

”että laki maakuntien rahoituksesta (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä vain, jos valiokunnan sen

- 1 §:n sääntelystä rahoituksesta poikkeamisesta valtion talousarviossa,
- 3 §:n sääntelystä maakuntien rahoitusosuuksien määrittämisestä asetuksessa ja
- 6, 7 ja 8 §:n sääntelystä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta

tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon....”

Valiokunnan edellä mainituista sääntelykohdista esittämistä ”valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista” voidaan tähän lainata pääkohdat. Rahoituslakiehdotuksen 1 §:n osalta valiokunta toteaa (s. 21):

”Rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään kyseisen lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä. Rahoituslakia koskevien täydentävien esitysten (HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) mukaan maakuntien tehtävien rahoitus toteutettaisiin maakunnille kohdentuvana yleiskatteellisena rahoituksena (HE 57/2017 vp, s. 20). Täydentävien esitysten mukaisena ehdotettu 1 § antaa avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä siitä valtion talousarviossa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää poikkeuksellisen ja ongelmallisen avoimena perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta, koska tällöin rahoituksen perusteista ei säädettäisi täsmällisesti laissa. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.”

Rahoituslakiehdotuksen 3 §:n sääntelystä valiokunta toteaa (s 21-22):

”Lain 3 §:n 1 momentin mukaan maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin maakuntien osuuksien painotukset. Alkuperäisen rahoituslakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa ehdotettiin säädettäväksi maakuntien rahoituksen osuudet laissa varsin tarkoin kertoimin. Rahoituslain 3 §:n säännöstä on muutettu täydentävillä esityksillä HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp. Säännöksen 4 momentin mukaan maakuntien rahoituksen osuuksien painotuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, asetuksentasoinen sääntely ei ole perustuslain asettamien vaatimusten kannalta riittävää. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Lakiehdotuksen 6, 7 ja 8 §:n sääntelyn osalta valiokunta toteaa (s. 24-25):

”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 terveystalveluja koskevaa maakuntien rahoitussääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ja muut poikkeusmekanismit eivät ole perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä. Sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnan on muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen 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). ”

Valiokunnan rahoituslakiehdotuksen 1 ja 3 §:ään edellyttämien muutosten osalta sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetyt muutokset näyttävät ongelmattomilta. Lakiehdotuksen 6, 7 ja 8 §:n sääntelyn osalta tilanne ei ole samalla tavoin selvä. Mietintöluonnoksessa tarkastellaan varsin seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan ja myös valtiovarainvaliokunnan kriittisiä kannanottoja asiassa (s.86 – 90) ja käydään sitten huolella läpi mietintövaliokunnan tältä pohjalta tekemiä muutosehdotuksia (s. 90 – 96). Minulla ei ole edellytyksiä konkreettisesti arvioida, täyttävätkö ehdotetut muutokset perustuslakivaliokunnan esittämät vaatimukset tai oikeamminkin perustuslaissa

säädettyjen etuuskien turvaamisen rahoitusjärjestelyille asettamat vaatimukset. Jonkinlaisena yleiskäsityksenä voisin kuitenkin todeta, että minusta muutosehdotuksissa on aidosti pyritty riittävän rahoituksen oikeudelliseen turvaamiseen eri tilanteissa eikä nopea tutustuminen säännösehdoiksi ole tässä minulle tuonut mitään yksittäistä aihetta epäilyksiin. Valtiosääntöoikeudellisen rajanvedon vaikeuteen tässä yhteydessä viittaa ehkä osaltaan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä toteamus (pevl 15/18 vp, s. 25):

”Rahoitusta koskevan sääntelyn riittävyyden perusteellinen arviointi on valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollista vasta, kun asiaa voidaan arvioida sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan rahoituslakiin tekemien muutosten perusteella.”

Ehkä lopuksi sopii esittää uudistushankkeen kokonaisuudesta. joitakin hajanaisia huomioita. Ainakaan itselläni ei ole tunnetta, että kokonaiskuva on hallinnassa - että tiedän, minkälaisesta kokonaisuudesta nyt ollaan suurena hankkeena synnyttämässä. Suuren uudistuksen deteljien hallinta ei tietysti ole tarpeen, mutta pääasiat , leimaa-antavat ja tulevaisuuteen vaikuttavat osat ja linjaukset pitäisi tuntea. Yksittäisen havainnoitsijan tietämyksellä ei ole suurta väliä, mutta lainsäätäjän pitää toimijana ja kollektiivina tietää. Ja perustuslakivaliokunnan kuuluu tietää, mitä kaikkia valtiosäännön kannalta merkittäviä linjauksia ja järjestelyjä nyt on muodostumassa. Tällainen tieto eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa varmasti on. Välistä voisi silti kysyä, kuinka riittävästi ja missä vaiheessa tämä kokonaisuuden hallinnassa olo tuodaan myös esille.

Kysymyksillä kokonaisuudesta, kokonaisuuden hallinnasta ja siitä, mitä kaikkea tavoitellaan, on tietysti poliittiset piirteensä. Toisaalta on myös leimallisesti juridisiin arvioihin liittyviä piirteitä. On tarve huolehtia siitä, että monista eri esityksistä kertyvä suuri joukko eri lakeja muodostaa harmonisen, keskenään ristiriidattoman kokonaisuuden. Tällainen tehtävä on lakien säätämisessä tietysti tuttu, mutta tässä mittakaavaltaan poikkeuksellinen ja kokonaisuuteen liittyvien monien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten vuoksi myös perustuslakivaliokunnan kannalta mielenkiintoinen. Voitaisiin myös nostaa kysymys valtioneuvostolle (tai valtiovarainministeriölle) kokonaisuutena muodostuvasta roolista - ei vain kysymyksenä yksittäisistä asetuksenantovaltuuksista tai maakuntien itsehallinnon rajoittamisesta, vaan myös kysymyksenä siitä, kuinka merkittävä , lainsäätäjän rajauksista vapaaksi jätetty säätelevä rooli valtioneuvostolla ylipäänsä sopii olla maan valtiosääntöisessä järjestelmässä. Voisi myös olla kysymys yksittäisten

säännöstöjen merkityksestä osana kokonaisuutta siihen tapaan kuin perustuslakivaliokunta totesi usein viitatussa lausunnossaan (pevl 15/18 vp, s. 19):

”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kysymykseen valvontasäännösten riittävydestä ja täsmällisyydestä voidaan ottaa lopullisesti kantaa vasta, kun valinnanvapauslakiehdotuksessa jäljempänä tässä lausunnossa esitetyt säätämistäjärjestykseen vaikuttavat valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat on otettu asianmukaisesti huomioon.”

Kokonaisuuden huomioon ottamisessa – asioiden käsittelemisessä osana tiettyä kokonaisuutta – on kysymys myös päätöksentekomenettelystä. Kun on kysymys hyvin monista samaan aikaan käsittelyssä olevista lakiehdotuksista, jotka jollain tavoin liittyvät toisiinsa tai mahdollisesti vain kohdistuvat samaan säätelykenttään, täytyy päätöksentekovaiheessa täysistunnossa olla selvyys siitä, mitkä ko. lait ovat hyväksymis- tai hylkäämismahdollisuuden kannalta toisistaan täysin riippumattomia, mitkä ko. lait taas ovat toisiinsa sellaisessa suhteessa, että lakia A ei voida hyväksyä, jos lakia B ei hyväksytä. Vaikka vaatimus ei lakiehdotusten varsinaista täysistuntokäsittelyä ajatellen ole tyypiltään mitenkään uusi, on se tässä mittakaavaltaan poikkeuksellinen. Saattaa myös olla, että uudistukseen liittyvien latausten vuoksi asiaan tässä liittyy säätämisteknisten näkökohtien lisäksi myös tuntuva poliittista merkitystä. Mahdolliset poliittiset merkitykset korostavat sitä, että noudatettavien päätöksentekomenettelyjen täytyy olla riittävän ennakolta selvillä. Eduskunnan keskuskanslialla varmasti on riittävä asiantuntemus asiassa tarvittavien menettelyjen ennalta valmisteluun. Perustuslakivaliokunnassa olevaa asiantuntemusta voidaan tarvittaessa ilmeisesti myös käyttää tässä valmistelussa hyväksi. Tärkeä kysymys mielestäni on, voiko perustuslakivaliokunta suhtautua uudistuksen yhteydessä tehtyjen lakiehdotusten mahdolliseen toisistaan riippuvuuteen kommentteita, ts. asiana, joka ei voi koskea syntyvän uudistuskokonaisuuden perustuslainmukaisuutta.