

Veli-Pekka Viljanen

HE 15/2017 vp 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, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 7.11.2018)

HE 16/2018 vp LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 7.11.2018)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.1.2019

1. Tarkastelun lähtökohtia

Olen antanut sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin liittyen perustuslakivaliokunnan teemakohtaisissa kuulemisissa lausunnot 14.12.2018 (asiakassuunnitelma), 8.1.2019 (maakuntia, kuntia ja niiden itsehallintoa koskevat osat) ja 10.1.2019 (tuottajalaki). Lisäksi perustuslakivaliokunta on toimittanut erilliset teemakohtaiset kuulemiset notifikaatiosta, tietosuojasäännöksistä ja maakuntien rahoituksesta, joihin en ole osallistunut. En tarkastele lausunnotani teemakohtaisissa kuulemisissa esillä olleita erilliskysymyksiä, vaan keskityn tässä yhteydessä käsittelemään mietintöluonnoksia muilta osin.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp keskittyneensä lausunnossaan lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin. Valiokunnan mielestä ei ollut mielekäästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa lakiehdotusten saattaminen perustuslainmukaisiksi edellytti sääntelyn perusratkaisujen kannalta olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti lukuisia muutoksia yksityiskohtiin. Valiokunnan tuolloin esittämän näkemyksen mukaan sen ei voitu katsoa ottaneen lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä lainsäädännön tulevien soveltamistilanteiden kannalta merkityksellisiä kantoja (PeVL 26/2017 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että hallituksen esityksen 16/2018 vp lopullinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellytti, että valiokunnalla on mahdollisuus samanaikaisesti arvioida myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan tekemiä muutosehdotuksia maakunta- ja sote-

sekä tuottajalakiesityksiin. Valiokunta korosti, että sen perustuslaissa säädettyyn tehtävään kuuluu vielä asian vaatimalla yksityiskohtaisuudella arvioida, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ratkaisut ovat sopusoinnussa valtiosäännön kanssa (PeVL 15/2018 vp, s. 5).

Vaikka perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ovat nyt samanaikaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset maakunta- ja sotelakiesityksestä, valinnanvapauslakiesityksestä ja tuottajalakiesityksestä, minulla ei ole käytettävissä olevan ajan puitteissa ja uudistuksen laajuus huomioon ottaen mahdollisuutta mietintöluonnosten kattavaan ja yksityiskohtiin ulottuvaan valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Olen kohdistanut tarkastelun erityisesti niihin kysymyksiin, joihin perustuslakivaliokunta on asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa kiinnittänyt huomiota. Tarkastelun pohjan lausunnossani muodostavat niin ollen perustuslakivaliokunnan aikaisemmin antamat lausunnot PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp. Tältä osin erityisenä huomion kohteena on se, onko sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa lausunnoissa esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

2. Voimaantulo, siirtymäajat ja vaiheistaminen

Lausunnossaan PeVL 15/2018 vp perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ollut hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Valiokunnan mukaan valinnanvapauslain tarkoittamien palvelujen siirtymäkauden olennainen pidentäminen oli valtiosääntöoikeudelliselta kannalta välttämätön tapa vähentää uudistukseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Sama koski uudistuksen toteuttamisaikataulun vaiheistamista palvelu- ja alueperusteisesti. Tällaisten muutosten tekeminen valinnanvapauslakiehdotukseen oli edellytyksenä kyseisen lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 13-14).

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan mahdollisena, että eri maakunnissa siirrytään valinnanvapausjärjestelmään asteittain. Mahdollista olisi siirtymäajan olennaisen pidentämisen lisäksi muuttaa sääntelyä esimerkiksi niin, että valinnanvapauslain mukaisten palvelujen tarjoaminen voitaisiin aloittaa jossakin maakunnassa maakunnan hakemuksen perusteella laissa sää-

dettyä ajankohtaa aikaisemmin, joko kaikissa tai osassa kyseisiä palveluja. Aikaistetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin on kuitenkin asetettava laissa täsmälliset edellytykset (PeVL 15/2018 vp, s. 14).

Mietintöluonnosten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille 1.1.2021. Myös valinnanvapauslaki tulisi voimaan pääosin tuolloin. Maakunnat ottaisivat käyttöön asiakasetelin ja henkilökohtaisen budjetin 1.1.2022 (valinnanvapauslaki 87 ja 88 §; vrt. HE 16/2018 vp mukaan 1.7.2020). Maakuntien olisi siirrettävä 18 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset suoran valinnan palvelut tuotettaviksi sosiaali- ja terveyskeskuksiin 1.1.2023 (89 §; vrt. HE 16/2018 vp mukaan 1.1.2021). Valtioneuvosto voisi maakunnan hakemuksesta myöntää enintään vuoden lisääjän sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aloittamiselle (91 §). Lisäksi valtioneuvosto myöntäisi maakunnalle hakemuksesta luvan suoran valinnan palveluiden siirtämiselle sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle ennen 1.1.2023, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät (90 §). Maakunnan olisi siirrettävä 18 §:n 3 momentissa tarkoitettut palvelut tuotettaviksi suunhoidon yksiköihin 1.1.2023 ja 18 §:n 4 momentissa tarkoitettut palvelut 1.1.2024 lukien (92 § vrt. HE 16/2018 vp mukaan 1.1.2022 ja 1.1.2023).

Ehdotus merkitsisi siten, että suoran valinnan palveluiden tuottamisen siirtäminen sosiaali- ja terveyskeskuksiin lykkääntyisi kahdella vuodella alkuperäisestä ehdotuksesta. Asiakasetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto lykkääntyisi 1,5 vuodella ja suunhoidon yksiköiden toiminnan aloitus yhdellä vuodella. Lisäksi valtioneuvosto voisi antaa luvan sekä sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle että aloittamisen siirtämiselle enintään vuodeksi.

Ehdotettuja voimaantulo- ja siirtymäaikojen pidentämistä on arvioitu useissa perustuslakivaliokunnalle 4.12.2018 annetuissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden lausunnoissa myönteisesti ja katsottu niiden vähentävän uudistuksen voimaantuloon liittyviä riskejä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan aikataulun väljennys alkuperäiseen esitykseen verrattuna antaa maakunnille paremmat mahdollisuudet käynnistää järjestelmä hallitusti. THL kuitenkin toteaa, että nyt esitettyä vielä tarkoituksenmukaisempi etenemisjärjestys olisi se, että asiakasetelit ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön vasta sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aloittamisen jälkeen. THL katsoo myös, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvä mahdollisuus uudistuksen toimeenpanon alueelliseen vaiheistamiselle (90 § ja 91 §) on lähtökohtaisesti perusteltu, sillä maakunnat ovat olo-

suhteiltaan ja etenemisvauhdiltaan erilaisia. *Heikki Hiilamon* mukaan uudistuksen lykkäämisen, siirtymäaikojen ja alueellisen vaiheistamisen ansiosta maakunnilla on mahdollisuus järjestää sote-palvelut niin, että maakunnat voivat turvata perustuslain edellyttämät riittävät palvelut. *Juha Teperin* mukaan olennaisin myönteinen muutos riskien hallinnan kannalta liittyy uudistuksen toimeenpanon aikataulun pidentämiseen. Teperin mukaan tämä ei poista kokonaan uudistuksen toimeenpanoon liittyviä riskejä, mutta pienentää niitä. *Pirkko Vartiaisen* mukaan mietintöluonnoksessa hahmoteltu valinnanvapauslain voimaantulon porrastus ja mahdollisuus aikaistaa tai saada lisää aikaa sote-keskusten perustamiselle parantaa maakuntien mahdollisuutta taata asukkaidensa tasavertaiset palvelut. Asiantuntijoista selvästi kriittisesti uudistuksen aikatauluun suhtautuu erityisesti *Anneli Pohjola*, jonka mukaan aikataulu on edelleenkin liian kireä, kun ottaa huomioon uudistuksen valtavat mittasuhteet lukemattomiin periaatteellisiin kysymyksiin sekä valtavaan määrään yksityiskohtien ratkaisuja maakunnissa.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset uudistuksen voimaantuloaikataulusta liittyivät riskien hallintaan eli siihen, liittyikö voimaantulo- ja siirtymäaikatauluun sellaisia vaikeasti hallittavia riskejä, jotka voivat vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumisen. Riskit johtuivat valiokunnan mukaan koko uudistushankkeen mittavuudesta. Kyse oli ensinnäkin kokonaan uuden hallinnollisen järjestelmän perustamisesta ja sen toiminnan käynnistämisestä. Lisäksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamismalli muuttuu perustavanlaatuisella tavalla. Valiokunta katsoi, että tällaisen uudistuksen hallittu toteuttaminen edellytti riittävää siirtymäaikaa (PeVL 15/2018 vp, s. 13).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2017 vp todennut, että lähtökohdat sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ovat toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista koskevia ehdotuksia. Tähän liittyy myös lainsäädännön vaikutusten ennakoarvointiin poikkeuksetta sisältyvä epävarmuuselementti. Valiokunnan mielestä käsiteltävänä olleessa tilanteessa vaikutusarvioinnissa esitettyihin riskeihin tuli kuitenkin suhtautua poikkeuksellisen vakavasti. Syynä tälle oli ensinnäkin ehdotusten mittaluokka. Lisäksi kyse oli sellaisten palvelujen järjestämisestä, joissa oli keskeisesti kyse julkiselle vallalle osoitetun, viime kädessä oikeuteen elämään kiinnittyvien perusoikeuksien turvaamistehtävien toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 19 §:n momenttiin saattaa syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteuttaminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 26/2017 vp, s. 37-38).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa ehdotettua valinnanvapauslainsäädännön voimaantulon lykkääntymistä ja siirtymäaikojen pidentämistä voidaan pitää sinänsä olennaisena, vaikka osittain lykkääntymisen merkitystä vähentää sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn pitkittyminen. Asiantuntijalausuntojen perusteella voidaan mielestäni katsoa, että ehdotetut uudet voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyt ovat ainakin vähentäneet tuntuvasti uudistuksen toteuttamiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä riskejä. Arvioni mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa on otettu asianmukaisesti huomioon tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 vp lain voimaantuloa koskevat valtiosääntöoikeudelliset, säätämisyjärjestykseen vaikuttavat huomautukset.

Oman arvioni mukaan tällaisen mittaluokaltaan jättiläismäisen hankkeen voimaantuloon jää aina järjestelmämuutoksen suuruudesta johtuvia riskejä, joita ei voida ennakolta kokonaan eliminoida. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että riskien toteutumista seurataan tehokkaasti lain voimaantulon jälkeen ja tarvittaessa ryhdytään korjaaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka voivat koskea myös uudistuksen voimaantuloaikataulua.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että aikaistetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin on asetettava laissa täsmälliset oikeudelliset edellytykset. Maakunnilla on oltava riittävät toiminnalliset edellytykset turvata sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus. Maakunnan oman palvelutuotannon tulee olla huolellisesti valmisteltu ja sen tulee olla toiminnallisesti vakaa myös osana valinnanvapausjärjestelmää. Tämä merkitsee esimerkiksi organisatoristen ja palvelukokonaisuuksia koskevien puitteiden asianmukaista määrittelyä. Maakunnalla on oltava myös järjestämisvelvollisuuden toteuttamiseksi riittävät valmiudet asiakastiedon tietoturvalliseen käsittelyyn, listautumisjärjestelmän käyttöönottoon ja korvausjärjestelmien luomiseen, seurantaan ja ylläpitoon. Erityisesti asiakkaita koskevien tietojärjestelmien tulee olla potilasturvallisuuden takaamiseksi valmiita (PeVL 15/2018 vp, s. 14).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan valinnanvapauslakiin otettavaksi uusi 90 §, joka koskee lupaa sosiaali- ja terveystalvelujen toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle. Valtioneuvosto myöntäisi hakemuksesta maakunnalle suoran valinnan palvelujen aikaistetulle siirtämiselle laissa määriteltyjen edellytysten täyttyessä. Säätely vastaa nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tällaiselle aikaistukselle asettamia edellytyksiä.

3. Suoran valinnan palvelujen alaa koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 15/2018 vp huomiota valinnanvapauslakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin, jossa edellytettiin, että maakunnan on sisällytettävä suoran valinnan palveluihin muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvien terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja siten, että jokaisessa sosiaali- ja terveyskeskuksessa on mainittuja palveluja väestön palvelutarvetta vastaavasti vähintään kahdelta lääketieteen erikoisalalta. Valiokunnan mielestä säännös oli rakenteeltaan epäselvä ja sanamuodoltaan avoin. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan jokaiselle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuva turvaamisvelvollisuus määrittyy sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan mielestä suoran valinnan palvelujen alaa ei tämän johdosta voi jättää riippumaan kokonaan lain nojalla tehtävästä maakunnan päätöksestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli selventää ja täsmentää valinnanvapauslakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin sisältyvää harkintavaltaa. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 29).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksessa 18 §:n 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi luettelolla niistä lääketieteen erikoisaloista, joista maakunnan tulee sisällyttää sosiaali- ja terveyskeskuksessa tuotettaviin suoran valinnan palveluihin sosiaali- ja terveyskeskuskohtaisesti vähintään kahdelta erikoisalalta terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja. Palvelun ala määräytyisi edelleen maakunnan päätöksen mukaisesti, mutta maakunnan päätöstä rajaisi aikaisempaan verrattuna selkeämmin luettelo kyseeseen tulevista lääketieteen erikoisaloista. Kun perustuslain 124 § mahdollistaa julkisen hallintotehtävän siirtämisen muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla, voidaan täsmennystä pitää riittävänä poistamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettu säätämisyjärjestysongelma.

4 Asiakassetelin arvon määräytymistä ja henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että asiakassetelin arvon määräytymisessä keskeinen seikka oli, että asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu. Sääntelyä setelin arvosta oli valiokunnan mielestä täsmennettävä sanotulla seikalla. Tämä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle perus-

tuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 30). Valiokunta katsoi myös, että henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskevan sääntelyn jäävän perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisen avoimeksi. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin on katettava lain ja palveluntarpeen arvion mukaan asiakkaalle kuuluvat palvelut. Myös tätä muutosta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 32).

Sosiaali- ja terveystoimi valokunta ehdottaa valinnanvapauslain 24 §:ään otettavaksi nimenomaisen säännöksen, jonka mukaan asiakassetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisesti se palvelu, joka asiakassetelillä on tarkoitettu maksettavaksi. Asiakassetelin arvo ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvaa erityistä syytä. Vastaavasti 30 §:ään otettaisiin nimenomainen säännös, jonka mukaan henkilökohtaisen budjetin suuruus on määriteltävä siten, että asiakas voi saada sillä lainsäädännön vaatimusten ja henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettavaksi. Henkilökohtaisen budjetin suuruus ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemiin palveluihin perustuvaa erityistä syytä.

Nähdäkseni edellä mainitut säännökset täyttävät tältä osin perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset.

5. Henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvat palvelut

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp valinnanvapauslakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä asetetaan edellytykseksi myös se, että 27 ja 28 §:n henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvia palveluita koskevasta sääntelystä tehty perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyllä on haluttu mahdollistaa asiakkaan tarpeet aikaisempaa paremmin huomioivat sekä uudet ja innovatiiviset palvelusisällöt. Henkilökohtaisella budjetilla annettavat palvelut ja niiden sisältö ratkeaisivat säätämisyjärjestysperustelujen mukaan muun lainsäädännön perusteella. Sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jäi valiokunnan mielestä edelleen

liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta, vaikka sääntelyä on jonkin verran täsmennetty aiempaan valinnanvapauslakiehdotukseen nähden. Sääntelyä henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvista palveluista tuli täsmentää. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, 31).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa henkilökohtaisen budjetin alaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi luettelemalla säännösviittauksin ne sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja terveydenhuoltolain mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, joita henkilökohtaisella budjetilla maksettaisiin (28 § 1 mom.). Lisäksi 27 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan asiakkaan oikeus henkilökohtaisella budjetilla maksettaviin palveluihin määräytyy palveluntarpeen arvioinnin ja sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain tai terveydenhuoltolain perusteella. Arvioni mukaan ehdotetut muutokset täyttävät riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan asettaman vaatimuksen henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvien palvelujen täsmentämisestä säädösperusteisesti.

6. Palvelujen kieli

Lausunnossaan PeVL 15/2018 vp perustuslakivaliokunta piti edellytyksenä valinnanvapauslain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä sitä, että valiokunnan 41 §:n palvelujen kieltä koskevasta sääntelystä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Ehdotuksen mukaan maakunnan on ”mahdollisuuksien mukaan” huolehdittava siitä, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavia palveluja on saatavilla maakunnan alueella maakunnan kielillä siten, että asiakkaan valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös oli muotoiltu ongelmallisen väljästi. Valiokunta katsoi, että säännöksestä tuli poistaa perustuslain 17 §:stä johtuvista syistä ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” tai sen velvoittavuutta muuten lisätä. Valiokunnan mielestä tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 35).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 41 §:stä poistettaisiin rajaus ”mahdollisuuksien mukaan”. Lisäksi 42 §:ään sisällytettäisiin maininta kielellisten oikeuksien turvaamista koskevien ehtojen asettamisesta palveluntuottajille. Viimekätisenä varmistuksena kielellisten oi-

keuksien toteutumisesta 41 §:ssä säädettäisiin maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta vastata palvelun tuottamisesta asiakkaalle muulla tavoin, jos valittavana ei maakunnan käyttämistä keinoista huolimatta olisi asiakkaan kielellä palveluja tuottavaa palveluntuottajaa.

Nähdäkseni sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tältä osin otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellä selostettu valtiosääntöoikeudellinen huomautus.

7. Palvelujen tuottaminen alihankintana

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että huolimatta valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:ään ehdotetusta alihankinnan rajoituksesta sääntely oli perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljää. Alihankinta voisi säädöstekstin mukaan lähtökohtaisesti koskea kaikkia 18 §:ssä tarkoitettuja suoran valinnan palveluja. Perustuslakivaliokunta totesi esityksen perusteluista käyvän ilmi, että suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluita. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli täsmennettävä sääntelyä perusteluissa esitetyn mukaisesti tai määriteltävä laissa ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Täsmennyksen tekeminen oli perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 32-33).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaan valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:ää täydennettäisiin tältä osin maininnalla, että suoran valinnan palveluntuottaja voisi tuottaa palvelut itse tai hankkia toiselta palveluntuottajalta ”omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja”. Toiselta palveluntuottajalta ei kuitenkaan saisi hankkia palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman tai erikseen säädettyjen terveydenhuollon suunnitelmien laatimista.

Vaikka säännökseen on lisätty perustuslakivaliokunnan edellyttämä maininta siitä, että alihankinta koskisi suoran valinnan palveluntuottajan ”omaa toimintaa täydentäviä” sosiaali- ja terveyspalveluita, jää mahdollisuus palvelujen hankkimiseen alihankintana edelleen hyvin avoimeksi. Säännös ei edelleenkään määrällisesti rajoittaisi palvelujen hankkimista alihankintana. Perustuslakivaliokunta piti jo lausunnossaan PeVL 26/2017 vp välttämättömänä rajata alihankintamahdollisuus koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp,

s. 57). Siirrettävien tehtävien laajuus jäisi ehdotuksen mukaan edelleen varsin huomattavaksi. Tältä osin määre ”omaa toimintaa täydentäviä” ei merkittävästi rajaa alihankinnan alaa. Pidän perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä, että ehdotetusta subdelegointisäännöksestä kävisi selvemmin ilmi alihankinnan rajautuminen myös määrällisesti, koska kyse ei olisi teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp myös, että jos tarkoitus on, että asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana, asiasta tulee säätää nimenomaisesti laissa. Asiasta säädettyä on otettava huomioon samat palvelujen sisältöä ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat alihankintana tuotettavia suoran valinnan palveluja. Myös virkavastuusta tulee säätää laissa asianmukaisesti (PeVL 15/2018 vp, s. 33). Valiokunnan mietintöluonnoksessa on valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:ään sisällytetty maininta siitä, että alihankintamahdollisuus koskee myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja. Myös tällaisten palvelujen palveluntuottajan velvollisuus huolehtia siitä, että alihankkija täyttää laissa säädetty toimintaedellytykset, säädettyihin 54 §:ssä. Ehdotus täyttää tältä osin perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset.

8. Asetuksenantovaltuus

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 15/2018 vp huomiota valinnanvapauslain 55 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on ilmoitettava palvelujensa tuottamista koskevista olennaisista muutoksista maakunnalle ja asiakkailleen vähintään kaksi kuukautta ennen muutosta sekä vähäisemmistä muutoksista vähintään kaksi viikkoa ennen muutosta. Valtioneuvoston asetuksella voitiin saman momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitkä ovat palvelun tuottamista koskevia olennaisia muutoksia. Perustelujen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee muutoksia 45 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai 48 §:n perusteella tehdyn sopimuksen käsittämässä asioissa. Tällainen rajausta samoin kuin perussäännös muutoksen olennaisuuden kriteereistä puuttui kuitenkin laista. Sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 80 §:n vuoksi välttämätöntä täsmentää tältä osin. Tällainen muutos oli edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 59).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on valinnanvapauslakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta täsmennetty ottamalla siihen viittaukset 45 §:n 2 momentin mukaisesti ilmoitettuihin ja 48 §:n perusteella sovittuihin asioihin. Täsmennykset vastaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä vaatimuksia.

9. Maakuntavaalien ajankohta

Sosiaali- ja terveysministeriön mietintöluonnoksen (HE 15/2017 vp ym.) voimaantulolain (3. lakiehdotus) 12 §:n mukaan ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin 26.5.2019 ja maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.8.2019 ja kestäisi 31.5.2021 saakka.

Ennen maakuntavaalien toimittamista tulee äänestäjillä ja ehdokkailla olla mahdollisuus saada riittävä kokonaiskuva maakunnan tehtävistä ja toimivallasta. Tätä voidaan perustella yleisillä kansanvaltaisuutta koskevilla periaatteilla (PL 2 §) ja julkisen vallan velvollisuudella edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 § 4 mom.). Vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuus edellyttää tietoa siitä, mihin vaikuttaa ja osallistua. Tältä osin nähdäkseni erikoisasemassa on maakunnan keskeisin tehtävä, sosiaali- ja terveydenhuolto, jotka koskevan lainsäädännön tulisi olla säädettyinä riittävän kauan ennen maakuntavaalien järjestämistä. Vasta tämän lainsäädännön kautta voidaan muodostaa kuva maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävästä ja sen edellyttämistä päätöksistä. Tämä lienee myös maakuntavaalien keskeisin poliittinen kysymys.

On ilmeistä, että maakuntalaki, sote-järjestämislaki ja valinnanvapauslaki saadaan hyväksytyksi eduskunnassa aikaisintaan maaliskuussa 2019. Tähän nähden on selvää, ettei edellytyksiä toimittaa ensimmäisiä maakuntavaaleja ole vielä toukokuussa 2019, vaan vaalien toimittamisen aikaisin mahdollinen ajankohta on syksyllä 2019. Tällöin on todennäköistä, että maakuntavaltuustojen toimikausi voisi alkaa vasta vuoden 2020 alussa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee tehdä tätä tarkoittavat muutokset voimaantulolakiin.

Kiinnitän huomiota tässä yhteydessä siihen, että ensimmäisten maakuntavaltuustojen toimikausi tulisi jäämään hyvin lyhyeksi, vain 1 vuoden 5 kuukauden mittaiseksi. Tämä liittyy sii-

hen, että maakuntavaalit toimitettaisiin normaalisti samanaikaisesti kuntavaalien kanssa (ehdotus vaalilain 143 a §:ksi; StV:n mietintöluonnos HE 15/2017 vp; 19. lakiehdotus) ja seuraavat normaaliaikaiset kuntavaalit pidetään huhtikuussa 2021. Maakuntien toiminnan käynnistämisen ja maakuntavaltuuston tehtävien kannalta pidän näin lyhyttä toimikautta epätarkoituksenmukaisena. Esimerkiksi keskeiset valinnanvapauslain toteuttamiseen liittyvät maakuntavaltuustojen tehtävät ajoittuvat vuoden 2021 jälkeiseen aikaan. Sama koskenee maakunnan muita kuin sosiaali- ja terveystalvetauja koskevia tehtäviä, joita koskevan lainsäädännön valmistelu on huomattavalta osin kesken.

Mielestäni tässä yhteydessä olisi vielä syytä arvioida myös ensimmäisten maakuntavaltuustojen toimikauden pituutta. Jos pidetään välttämättömänä, että maakuntavaalien ajankohta yhdistetään kuntavaalien kanssa, vaihtoehtona voisi olla pidentää syksyllä 2019 valittavien maakuntavaltuustojen toimikautta runsaalla vuodella siten, että seuraavat maakuntavaalit pidettäisiin vasta vuoden 2025 kuntavaalien yhteydessä.

10. Perustuslain muutostarpeista

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2017 vp katsonut, että perustuslain 14 §:ää tulee täydentää siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi maakuntavaalit. Muutos voitaisiin valiokunnan mukaan toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä rinnastamalla siihen maakunnallinen osallistuminen. Perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa valiokunnan mielestä maakunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuksien kiistaton perusoikeusluonne (PeVL 26/2017 vp, s. 26). Valiokunnan omaksuma kanta on nähdäkseni hyvin perusteltu.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää kuitenkin huomiota myös muihin maakuntauudistuksen mahdollisesti aiheuttamiin perustuslain tarkistamistarpeisiin. Erityisesti on syytä arvioida muutoksen merkitystä perustuslain 121 §:n kokonaisuuden kannalta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan säännös ilmaisee mahdollisuuden järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Säännöksen tarkoitus on siten antaa mahdollisuus säätää maakuntatason itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n kokonaisuudessa maakunnallinen itsehallinto on kuitenkin selvästi alisteinen kunnalliselle itsehallinnolle. Tätä selittää se, ettei tuolloin ollut eikä vielä

suunniteltukaan maakunnallista itsehallintoa, jolla olisi kuntiin verrattavia merkittäviä tehtäviä ja välittömällä vaaleilla valittu päättävä elin.

Kun maakuntahallinto nyt ehdotetaan perustettavaksi ja kun sille annetaan yhteiskunnallisesti erittäin keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävä, ei perustuslain 121 §:n kokonaisuus enää hyvin kuvasta Suomen hallintojärjestelmän itsehallintoista ulottuvuutta. Perustuslain 121 §:ssä kunnallisen itsehallinnon painoarvo korostuu hyvin vahvasti muuhun alueelliseen itsehallintoon verrattuna. Perustuslain täydellisyysperiaatteen kannalta olisikin perusteltua, että maakunnallisesta itsehallinnosta ja sen perusperiaatteista säädettäisiin perustuslaissa nykyistä kattavammin.

Samassa yhteydessä olisi syytä pohtia myös perustuslain 119 §:n valtionhallintoa koskevien säännösten mahdollista ajantasaistamistarvetta. Kyseinen pykälä rakentuu valtionhallinnon ja kautumiselle keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Ns. MAKU II –paketti merkitsisi käytännössä valtion aluehallinnon alasajoa, koska siinä ehdotetaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten lakkauttamista (HE 14/2018 vp). Tämä perustelee sitä, että perustuslain hallintoa koskevien säännösten tarkistamistarvetta arvioitaisiin kokonaisuutena ottaen valmistelussa huomioon myös perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamiselle asettamat yleiset edellytykset (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2).