

Yleisiä näkökohtia

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon PeVL 65/2018 vp kolmesta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta, jotka koskevat maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, uuden valinnanvapausjärjestelmän luomista sekä sosiaali- ja terveyspalvelun tuottamista.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta toteuttaa tehtävänsä oikeudellisin perustein, eikä se ole työskentelyssään jakautunut poliittiseen hallitus-oppositio-asetelmaan. Valiokunnan päätöksenteossa on vakiintuneena tapana, että valiokunta kuulee perustuslainmukaisuuskysymyksistä ulkopuolisia asiantuntijoita ennen oman päätöksensä tekemistä. Asiantuntijoiden kuulemisella varmistetaan, että valiokunnalla on käytettävissään kattava tieto niin kyseiseen asiaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä kuin niitä koskevista tulkintamahdollisuuksista ja niiden punninnassa huomioon otettavista seikoista (ks. esim. Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä 2015, s. 229).

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat asioiden eduskuntakäsittelyssä erityisasemassa. Muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon (HE 1/1998 vp, s. 126/II). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset yksilöidään valiokunnan lausunnossa ja ne käyvät kootusti ilmi lausunnon ponsiosasta. Perustuslakivaliokunnan perustuslakiin tukeutuvat muut huomiot ovat velvoittavuudeltaan edellistä heikompia. Tällaisten huomioiden mahdolliseen sivuuttamiseen on kuitenkin asianmukaista esittää mietinnössä perusteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mahdollisesti sisältämät lainsäädäntötekniset ja vastaavat muut kuin perustuslakiin tukeutuvat kannanotot ovat merkitykseltään samassa asemassa kuin muidenkin valiokuntien lausunnoissa esitetyt kannanotot. (Puhemiesneuvosto, Valiokuntaopas 2015 s. 96 – 97).

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että ääritapauksessa valiokunnan lausunnossa esitettyjen perustuslakiin tukeutuvien, muidenkin kuin ponsiosasta ilmenevien säätämisyjärjestykseen vaikuttavien huomioiden sivuuttaminen on voinut johtaa siihen, että valiokunnan ongelmalliseksi toteamaa säännöstä ei ole voitu soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa (ks. esim. PeVL 24/2018 vp, s. 5, KHO 2017:37).

Perustuslain 42 §:ssä säädetään puhemiehen tehtävästä valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Puhemiehen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn taikka tehtyä ehdotusta äänestykseen, jos hän katsoo ehdotuksen olevan vastoin perustuslakia (HE 1/1998 vp, s. 94/I). Puhemiehen tehtävänä on kiinnittää huomiota perustuslain noudattamiseen myös lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen osalta. Puhemiehen tätä tehtävää helpottaa käytännössä se, että kysymys noudatettavasta säätämisyjärjestyksestä nousee esille jo asiaa valiokunnissa valmisteltaessa. Jos perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, puhemies esittelee asian täysistunnolle säätämisyjärjestyksen osalta perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 94).

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Säännös täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä (PNE 1/1999 vp, s. 23/I).

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajalla tai valiokunnan sihteerillä ei ole toimivaltaa esittää perustuslakivaliokuntaa, sosiaali- ja terveysvaliokuntaa tai puhemiestä sitovia kannanottoja valiokunnan lausunnosta tai sen tulkinnasta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei siten voi perustaa kannanmuodostustaan hallituksen vastineiden perustuslainmukaisuudesta tässä kuulemisessa esitettyyn. Arvio siitä, ovatko lakiehdotukset perustuslainmukaisia, kuuluu perustuslakivaliokunnan, ei valiokunnan puheenjohtajan tai sihteeristön, tehtäväksi.

Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa hallituksen vastineet asiassa huomioon ja korjaa mietintöluonnoksiaan niiden mukaiseksi, sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee itsenäisesti harkita, vallitseeko asiassa työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukainen epäselvyys. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanta ei sido eduskunnan puhemiestä puhemiehen suorittaessa perustuslain 42 §:n mukaisia tehtäviään. Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta haluaa saada täyden varmuuden hallituksen vastineiden ja niiden pohjalta mietintöluonnoksiin sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, on sen saatettava niiden varaan laaditut mietintöluonnokset vielä kertaalleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Riittävään varmuuteen tulee ennen tätä pyrkiä huolellisella ja seikkaperäisellä harkinnalla ja jatkokäsittelyllä. Tällaiseen käsittelyyn kuuluu yleensä asiantuntijamenettely, jonka tarkoituksena on yleisesti ottaen tuottaa tosiasiatietoa päätöksenteolle, turvata sen hyväksyttävyyttä, pätevyys ja legitimiisyys sekä myös luoda perusteita poliittisille kompromisseille. Puhemiesneuvoston mukaan asiantuntijamenettelyssä on tärkeää huolehtia tiedonhankinnan monipuolisuudesta ja tasapuolisuudesta. (Valiokuntaopas 2015 s. 91).

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja ja sihteeristö voivat kuitenkin esimerkinomaisesti kosketella eräitä hallituksen vastineiden kohtia kiinnittämällä sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota seikkoihin, jotka vaikuttavat vaativan erityistä huomiota niiden perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Seikkaperäinen tarkastelu ei kuitenkaan ole ollut mahdollista käytettävissä olevassa ajassa.

Maakunnan liikelaitoksen palveluvelvoite

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan (PeVL 65/2018, s. 17) sääntelyä tuli täsmentää siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 18—19). Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkoin selvitettävä myös tästä seuraavat sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä viitatus korvauksia koskevan sääntelyn muutostarpeet sekä tarvittaessa muutettava ja täydennettävä sääntelyä, jotta todettu säätämisyjärjestys huomautus tulee asianmukaisesti huomioiduksi.

Valiokunnan ponnen perusteluissa viitataan aiempaan käytäntöön: Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan uutta valinnanvapauslakiehdotusta, että sen aikaisemmassa lausunnossa esittämät (PeVL 26/2017 vp) säätämisyjärjestys huomautukset maakunnan omasta palvelutuotannosta ja yhtiöittämisvelvoitteesta oli otettu huomioon. Ehdotus loi siten aiempaan ehdotukseen verrattuna näiltä osin parempia edellytyksiä uudistuksen toteuttamiselle niin, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarannu (PeVL 15/2018 vp, s. 10). Valiokunta katsoi kuitenkin, että maakunnan perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus on ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Kun perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, 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. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp, s. 17—18).

Perustuslakivaliokunta piti edelleen selvänä, 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. Tämä velvoite seuraa suoraan perustuslain 19 §:n 3 momentista. Perustuslakivaliokunnan mukaan valinnanvapauslaissa

tuli säädösperusteisesti varmistaa, että hallituksen esityksen perusteluissa painotettu ja keskeiseen asemaan nouseva maakuntien riittävä oma palvelutuotanto toteutuu ja maakunnan liikelaitoksen toimintavalmius turvataan (PeVL 15/2018 vp, s. 18–19).

Perustuslakivaliokunnan näkemys huomioiden sosiaali ja terveysministeriö ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessaan esittämä 85 § poistetaan ja sen tilalle ehdotetaan uutta 85 §:ää. Lisäksi lain 69 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin mietintöluonnoksessa oleva 2 momentti siirtyy 3 momentiksi (vastine, s. 8).

Perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt säännöksen poistamista eikä viitannut ehdotetun 85 §:n poistoon yhtenä ratkaisuvaihtoehtona. Valiokunta edellytti säätämisyjärjestysponnessa sääntelyn täsmentämistä siten, että siinä määritellään säädösperusteisesti maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää palvelutuotannon tiettyä tasoa ja valmiutta. Ministeriön vastineeseen ei vaikuta sisältyvän tällaista tason ja valmiuden määrittelyä sisältävää täsmennettyä säännöstä.

Ehdotetun sääntelyn sisällön osalta voitaneen vastineen perusteella tehdä seuraavia havaintoja, joiden merkitys on syytä arvioida asiantuntijakuulemisessa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden toimesta.

Vastineen perusteluiden (s. 8) mukaan äkillisessä yksityisen palveluntuottajan toiminnan vakavassa häiriötilanteessa maakunnan liikelaitos voisi erilliseen sopimukseen perustuen tarvittaessa siirtää omaa palvelutuotantoaan myös yksityisen palveluntuottajan tiloihin toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Vastineessa todetaan myös, että ”sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena edellyttää maakunnan liikelaitoksilta kuhunkin tilanteeseen nähden ylimitoitettua tuotantokapasiteettia. Tämä menettely johtaisi kustannusten kasvamiseen ja työntekijäresurssin tehottomaan käyttöön, vastaamatta välttämättä riittävässä määrin äkillisesti ilmeneviin paikallisiin tilanteisiin. Akuutit tilanteen maakunnan liikelaitos pystyy aina hoitamaan omalla olemassa olevalla kapasiteetillaan” (s. 8).

Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotannon lakatessa äkillisesti palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn johdosta kyseisen palveluntuottajan asiakas saa ehdotetun sääntelyn mukaan suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluyksiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan (s. 9).

Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanotto perustui siihen, että valiokunnan käsityksen mukaan vaikutti ”ehdotetun 85 §:n 1 momentin johdosta ilmeiseltä, että palveluiden korvauksia koskevat laskelmat ja säännökset eivät ole perustuneet maakunnan liikelaitoksen toiminnan mitoittamiselle siten, että liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, tulee asianmukaisesti turvatuksi. Esimerkiksi suoran valinnan palveluista maksettavien korvausten periaatteet on sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan määritelty siten, että korvaukset maksetaan kaikille tuottajille yhdenvertaisin periaattein eivätkä korvaukset aiheuta kilpailullista vääristymää palveluntuottajien välillä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuva palveluiden turvaamisvelvoite edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan, että maakunnan liikelaitoksen toiminta mitoitetaan sellaiseksi, että se kykenee välittömästi mukautumaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä mahdolliseksi katsottuun tilanteeseen, jossa yksi tai useampi merkittävä palveluntuottaja syystä tai toisesta lopettaa nopealla aikavälillä toimintansa tietyllä alueella”.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa ehdotetusta järjestämislain 22 §:n 3 momentista seuraavan, että maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa ja valmiutta, 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 (s. 7-9). Perustuslakivaliokunta on arvioinut mainittua säännöstä, ja tässä yhteydessä viitannut siihen, että ”sosiaali- ja terveysministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittaman selvityksen mukaan [85 §:ään ehdotetun] säännöksen yhtenä tarkoituksena on vastata

tällaiseen tilanteeseen, jossa maakunnan liikelaitoksen eriytetyn suoran valinnan palvelutuotannon ei olisi taloudellisesti mahdollista laajentaa nopeasti omaa palvelutuotantoaan alueelle pelkästään lain 65—69 §:ssä määritellyillä korvauksilla. Mietintöluonnoksessa ei esitetä selvitystä, kuinka pitkän ajan palveluvelvoitetta koskeva päätöksenteko ja velvoitteen asianmukainen toimeenpano kestävät esimerkiksi suuren yksityisen palveluntarjoajan markkinoilta poistumisen aiheuttamassa tilanteessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama 85 § on hyvin samankaltainen kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 perustuslain vastaisena pitämä alkuperäisen valinnanvapauslain 43 §:n ja 52 §:n sääntely markkinapuutetilanteesta”.

Ehdotetun uuden 69 §:n 2 momentin mukaan maakunta voi maksaa maakunnan liikelaitokselle erillisen korvauksen palvelutuotannon häiriötilanteesta johtuvasta, äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta seuraavien ylimääräisten kustannusten kattamiseksi (s. 8).

Sääntely vaikuttaisi siten sen perustelulausumat huomioiden lähtevän edelleen siitä, että markkinapuutetilanteen synnyttyä tuotantoa aletaan laajentaa vastaamaan markkinapuutetilanteen synnyttämää maakunnan liikelaitokseen kohdistuvaa kasvavaa palvelutarvetta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tekstissä ei edellytetä perustettavan ”tilanteeseen nähden ylimitoitettua tuotantokapasiteettia”. Tuotannon laajentamistarpeen osalta voidaan kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että vastineessa ei esitetä selvitystä, kuinka pitkän ajan palvelutuotannon laajentaminen kestää esimerkiksi suuren yksityisen palveluntarjoajan markkinoilta poistumisen aiheuttamassa tilanteessa. Selostamatta myös jää, miten ehdotetun 85 §:n mukainen oikeus asiakkaan oikeudesta saada markkinapuutetilanteessa suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluyksiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan, käytännössä turvataan, mikäli tuotantoa aletaan vasta markkinapuutetilanteen toteamisen jälkeen laajentaa vastaamaan sen synnyttämää maakunnan liikelaitokseen kohdistuvaa kasvavaa palvelutarvetta. Vastineessa ei selosteta tarkemmin, miten ja millaisin resurssein maakunnan liikelaitos pystyy aina hoitamaan akuutit tilanteet omalla olemassa olevalla kapasiteetillaan, mikäli vastineessa kuvattu palvelutuotannon häiriötilanteesta johtuva, äkillinen ja pakottava suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarve on jo syntynyt.

Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että ehdotetun 85 ja 69 §:n 2 momentin mukainen sääntely rajoittuu suoran valinnan palveluihin. Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanotto kohdistuu velvollisuuteen turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävä saatavuus.

Vastineessa viitataan myös sopimukseen perustuvaan mahdollisuuteen tarvittaessa siirtää omaa palvelutuotantoaan myös yksityisen palveluntuottajan tiloihin toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan ponnen mukaan sääntelyä tuli täsmentää siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta Vastineesta ei selviä, miten esitetty sopimuksentekomahdollisuus turvaa nimenomaan säädösperustaisesti riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Vastineesta ei myöskään ilmene, onko sopimuksen osapuolilla ns. sopimuspakko sopimuksen tekemiseen.

Vastineessa viitataan siihen, että maakunnan varautumisesta säädetään ehdotetun järjestämislain 52 – 54 §:ssä. Ehdotetut järjestämislain säännökset olivat perustuslakivaliokunnan arvioitavana osana sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta ja hallituksen esitystä HE 15/2017 vp. Perustuslakivaliokunta on päättänyt arviossaan yllä selostettuun säätämisyjärjestyskannanottoon.

Ehdotetun sääntelyn ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn välinen suhde vaikuttaisi olevan siten epäselvä. Epäselvyyden poistamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan on huolellisesti varmistettava, että ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponnen siitä, että

täsmennetyssä sääntelyssä ”määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan edellä selostetussa käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin”. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkoin selvitettävä myös tästä seuraavat sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä viitatus korvauksia koskevan sääntelyn muutostarpeet sekä tarvittaessa muutettava ja täydennettävä sääntelyä, jotta todettu säätämisyjärjestys huomautus tulee asianmukaisesti huomioiduksi. Käytännössä tällainen varmistuminen ja selvittäminen edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kuulemista.

Rahoitus

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan rahoituslain 6 §:n 3 momentin määrälliset edellytykset lisärahoitukselle olivat kiristyksiä suhteessa siihen säännökseen, jota valiokunta arvioi edellisessä lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp, s. 19—25). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei esitetty sellaisia perusteluja, joiden perusteella on mahdollista arvioida säännösehdotuksen soveltamisen edellytysten hyväksyttävyyttä. Perustuslakivaliokunta totesi siten pitävänsä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoituksen korottamista koskevaa erityissääntelyä yhä perustuslain kannalta ongelmallisena. Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ei ollut perusoikeuksien turvaamiseksi aivan riittävä. Rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn tulee turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn ongelmallisuus voitiin korjata esimerkiksi poistamalla 6 §:n 3 momentissa mainitut raja-arvot ("40 % koko maan asukasmäärästä" ja "useammassa kuin seitsemässä maakunnassa") tai väljentämällä niitä. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2018, s. 29-30).

Valtiovarainministeriö ehdottaa vastineessa (s. 26), että perustuslakivaliokunnan vaatima muutos toteutetaan muuttamalla rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin järjestelmäongelman rajoja siten, että rahoituksen tasoa olisi korotettava tilanteessa, jossa rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin viidessä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 35 prosenttia koko maan asukasmäärästä.

Valtiovarainministeriö korostaa hieman jäljempänä vastineessa (s. 28), että huomioiden edellä kuvattu ja se, että maakuntien rahoituksen korottamistarpeeseen liittyvien ongelmien syyt, laajuus ja siten myös rahoitustarve vaihtelevat tilanteittain, rahoituslakiin ei voida ottaa täsmällistä säännöstä korotustarpeen määrästä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että vastineessa esitetyt muutokset perusteluineen mahdollistavat uusien raja-arvojen hyväksyttävyyden ja riittävyyden arvioinnin ja rahoituksen korottamisesta koskevat säännökset turvaavat riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Muutosten asianmukainen arviointi edellyttäisi säännöksen arviointia osana maakuntien rahoituksen kokonaisuasetelmaa sekä asiantuntijoiden kuulemista.

Korvaus uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista

Voimaanpanolakiehdotuksen 4 luvussa säännellään merkittäviä omaisuusjärjestelyjä, joissa kunnan omaisuutta siirtyy laajamittaisesti maakuntien hallintaan tai omistukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely (PeVL 26/2017 vp, s. 18).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että korvauksen ei tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti

kaikki voimaannapolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Vaikka kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri. (PeVL 65/2018, s. 22-24). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli täsmentää pykälän soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Tämä on edellytyksenä 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valtiovarainministeriö ehdottaa vastineessa (s. 16-21), että sosiaali- ja terveysvaliokunta täsmentäisi pykälän soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä. Pykälä säilyisi perusteiltaan ennallaan, mutta kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen perustuvaa ns. korvausrajaa laskettaisiin aiemmin ehdotetusta 1 prosenttiyksiköstä 0,7 prosenttiyksikköön. Lisäksi yleislausekkeella huomioitaisiin myös muut mahdolliset tilanteet, joissa kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta mahdollisesti vaarantuisi voimaannapolain 4 luvussa säädettyjen omaisuusjärjestelyjen seurauksena.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että vastineessa esitetyt muutokset korvaussääntelyn soveltamisalaan ja korvauksen myöntämiskynnykseen vastaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä. Ehdotettujen muutosten riittävyyttä kunnallisen itsehallinnon turvaamisen kannalta ei ole mahdollista arvioida enemmälti yksinomaan säännöksen ja sen yksityiskohtaisten perustelujen valossa. Perusteluissa tai pykälässä ei ole sanottu suoraan, että korvausta voi saada myös irtaimesta omaisuudesta. Myöntämistä arvioidaan ensisijaisesti korotustarpeen perusteella, mutta ei ole mitään esimerkkejä muista kuin veronkorotustarpeesta korvausperusteena. Muutosten arviointi edellyttäisi asiantuntijoiden kuulemista.

Notifiointi

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018, s. 66-67) mukaan päätöksessä notifioida on sinänsä kyse perustuslain 3 §:n 2 momentissa ja 65 §:ssä tarkoitetun hallitusvallan alaan kuuluvasta asiasta (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 51).

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että järjestelmää tulee pitää ensisijaisesti olennaisilta osiltaan ei-taloudellisena ja siten valtioneuvoston ulkopuolelle jäävänä. Koska asian eduskuntakäsittelyn aikana esillä ollut epävarmuus järjestelmän valtioneuvoston luonteesta ei ole hävinnyt, on päädytty siihen, että järjestelmän olennaiset osat ilmoitetaan komissiolle oikeusvarmuussyistä tehtävällä valtioneuvoston ilmoituksella (oikeusvarmuussyistä tehtävä notifiointi). Vastineessa viitataan siihen, että puhtaasti oikeusvarmuussyistä tehtävää ilmoitusta ei kuitenkaan sinällään koske Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoittamisvelvollisuus, vaan ilmoituksen tekeminen on jäsenvaltion harkinnassa. Vastineessa viitataan vielä siihen, että kun kyse on oikeusvarmuussyistä tehtävästä valtioneuvoston ilmoituksesta, jäsenvaltio voi niin halutessaan saattaa ilmoituksen alaan kuuluvat toimenpiteet voimaan jo ennen ilmoituksen käsittelyn loppuunsaattamista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan käsillä olevassa poikkeuksellisessa arviointitilanteessa puute sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on korjattavissa ilman mietintöluonnoksen saattamista tältä osin vielä kertaalleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mikäli oikeudellista epävarmuutta vähennetään ilmoittamalla komissiolle ehdotetusta valinnanvapausjärjestelmästä ja sen sisällöstä SEUT 108(3) artiklan mukaisessa menettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyihin valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu lakiehdotusten arviointi EU-oikeuden kannalta. Valiokunnan lausunnossa ei ole otettu kantaa siihen, onko ns. oikeusvarmuusilmoitus SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ilmoitus.

Vastineen mukaan ilmoitusta ei ole päätetty tehdä SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä.

Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta ei pysty varmistamaan, että – toisin kuin vastineessa esitetään – oikeusvarmuusilmoituksessa on kysymys SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoituksesta siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen, sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan täydennettävä mietintöluonnosta olennaisesti selostamalla seikkaperäisesti ne syyt, joiden perusteella se katsoo oikeudellisen epävarmuuden asiassa menettäneen merkitystään lausunnon PeVL 15/2018 vp antamisen jälkeen (PeVL 65/2018 vp, s. 62) ja saatettava mietintöluonnos uudelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Tällaiseen varmistumiseen ei voitane päästä ilman EU-oikeuden asiantuntijoiden kuulemista. Kyseessä on perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisistä syistä asettama velvollisuus. Siten kuulemisen lienee välttämätöntä ulottua myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijoihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vaihtoehtoisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta on muutettava esimerkiksi lausunnossa PeVL 15/2018 vp edellytetyllä tavalla siten, että valinnanvapauslakia voidaan EU:n valtioneuvoston päätösten kannalta merkitykselliseksi määriteltävin osin soveltaa vasta komission hyväksyttyä sille asianmukaisesti notifioidun sääntelyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan tarkoittamalla tavalla (PeVL 65/2018 vp, s. 66-67).

Profilointi

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli tämän johdosta tarkoin selvitettävä, mukautuuko ehdotettu sääntely tietosuoja-asetuksessa profiloinnilla ja automatisoidulta päätöksenteolta edellytettynä (PeVL 15/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen sääntely muodosti tältä osin riittävät puitteet kansallisen sääntelyn perustuslainmukaisuudelle suhteessa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossa PeVL 15/2018 vp kuitenkin selvänä, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säättäminen vastoin tietosuoja-asetuksen sääntelyä. Valiokunta muistutti myös, ettei tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaista kansallista sääntelyä voi soveltaa EU-oikeuden etusijan vuoksi eikä kansallinen lainsäädäntö muodosta tällaisessa tapauksessa asetuksen 6, 9 ja 22 artiklassa edellytettyä oikeusperustetta profilointiin ja automatisoituihin yksittäispäätöksiin. Mikäli valinnanvapauslakiehdotuksen 65 § osoittautuu tietosuoja-asetuksen vastaiseksi, se on poistettava lakiehdotuksesta tai sitä on muutettava niin, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Tämä oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 15).

Perustuslakivaliokunta piti tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen kannalta merkityksellisenä tekijänä myös mainittua riskiä siitä, että palvelujen tuottajan asiakkaille tosiasiaa määrättäisiin esimerkiksi tutkimuksia eri lailla riippuen siitä, paljonko heistä maksetaan kapitaatiokorvausta (PeVL 15/2018 vp, s. 45). Perustuslakivaliokunta on korostanut myös, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun tai muun seuraamusjärjestelmän varaan (PeVL 51/2018 vp, s. 5, PeVL 52/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä oli selvää, että kapitaatiokorvauksen maksamista koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuuden riittävänä edellytyksenä ei voida pitää myöskään palvelun tuottajan kuulumista tietosuoja-asetuksen seurausmaksusääntelyn piiriin (PeVL 65/2018 vp, s. 50).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan sääntelyn täydentämisen jälkeenkin esiin mietintöluonnoksessa esiin nostamat riskit osoittavat, että esitetyllä kapitaatiokorvaukseen perustuvalla korvauksen maksamista koskevilla säännöksillä voi olla rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai ne voivat ainakin vaikuttaa rekisteröityyn vastaavalla tavalla merkittävästi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei ole siten riittävästi mukautettu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Sosiaali- ja

terveysvaliokunnan mainitsemaa lainsäädännön vaikutusten seuranta ei voida pitää riittävänä. Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää on siten muutettava niin, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Tämä oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä voidaan tässä suhteessa parantaa esimerkiksi edellyttämällä palveluntuottajan tietohallinnon tehtäväkohtaista eriyttämistä säädösperustaisin palomuurijärjestelyin ja rajoittamalla palveluntarjoajan osalta asianosaisen tiedonsaantioikeutta (PeVL 65/2018 vp, s. 50).

Vastineessa (s. 14) ehdotetun uuden sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointi palautuu ehdotetun kapitaatiokorvausta koskevan sääntelyn osalta siihen, täyttääkö täydennetty sääntely EU:n tietosuoja-asetuksessa edellytetyt vaatimukset siten, että esitetyllä kapitaatiokorvaukseen perustuvalla korvauksen maksamista koskevilla säännöksillä ei voi olla rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai eivät ne voi vaikuttaa rekisteröityyn vastaavalla tavalla merkittävästi. Tällaisen arvion tekemiseen on syytä kuulla EU- ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lisäksi myös tietosuojan asiantuntijoita. Tietosuoja-asetus edellyttää myös vaikutusarviointia.

Palveluntarjoajan tiedonsaantioikeutta koskevaan rajoituksen osalta ministeriö ehdottaa valinnanvapauslakiehdotuksen 74 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että rajoitetaan palveluntuottajan asianosaisaseman tiedonsaantioikeutta vain kiinteän korvauksen maksatukseen liittyviin yhteenvetotietoihin asiakkaidensa tarvetekijöiden lukumääristä. Tällaisen sääntelyn laadinnassa on otettava huomioon asianosaisjulkisuuden suhde perustuslain 21 §:ään. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu mm. ehdotuksen, jonka mukaan julkisuuslaissa säädettäisiin siitä, että tarjouskilpailuun osallistuneella toimittajalla tai muulla asianosaisella ei olisi julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin, olevan perustuslain vastainen (PeVL 49/2016 vp). Vaikka säännösehdoitus sinänsä perustuu perustuslakivaliokunnan esimerkinomaiseen sääntelyn parannusehdotukseen, sääntelyyn laadintaan ja sen valtiosääntöiseen tarkasteluun on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Arkaluonteisten tietojen käsittely ja sen perusteltavuus

Perustuslakivaliokunta on eräissä kohdin edellyttänyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunta suorittaa oikeudellista harkintaa asiassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ei ollut esimerkiksi esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen näin laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa. Riittävää ei perustuslakivaliokunnan mukaan ollut, että arkaluonteisten tietojen käsittely oli osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan tämän valossa arvioitava, onko tällaiselle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä asiakassuunnitelmassa on poistettava (PeVL 65/2018 vp, s. 46).

On ilmeistä, etteivät perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja tai valiokunnan virkamiehet omaa sellaista sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta, joiden perusteella pystyisivät arvioimaan hallituksen esittämien perusteluiden asianmukaisuutta sisällöllisesti. Tästä syystä asiaa on syytä arvioida kuulemalla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita sääntelyn sisällöllisestä perusteltavuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta ja näissä kuulemisissa esiin tulleiden seikkojen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä, jotta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu epäselvyys saadaan poistettua.

Samoin voidaan viitata siihen, että perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ollut esittänyt riittäviä perusteluita esimerkiksi laajentaa valinnanvapauslakiluonnoksen 80 §:n 3 momentissa olevaa Kelan tiedonsaantioikeutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko

ehdotetulle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Koska kyseessä on laaja valtakunnallinen rekisteri, jossa käsitellään yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia henkilötietoja laajalti muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, arviointi on tehtävä tietosisällöittäin myös hallituksen esityksessä ehdotettujen tietosisältöjen osalta. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä poistetaan perustelematta jääneiden tietosisältöjen osalta (PeVL 65/2018 vp, s. 53).

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että Kelan tiedonsaantioikeutta täsmennetään siten, että 80 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus rajoitetaan koskemaan välttämättömiä asiakkaita koskevia tietoja Kelan lääkekorvausrekisteristä lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä. Perustuslakivaliokunta on asiakassuunnitelman osalta todennut, että riittävää ei ole, että arkaluonteisten tietojen käsittely on osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Ilman ulkopuolista asiantuntija-arviota on mahdotonta tulkita, onko valiokunnan kanta tältä osin rajoitettu vain henkilötietojen käsittelyyn asiakassuunnitelmassa, vai ilmaiseeko se yleisemmän lähtökohdan tässä sääntelykontekstissa.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon PeVL 65/2018 vp jälkeen lausunnon PeVL 71/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Valiokunta katsoi siinä hallituksen vastineessa järjestämislain 58 §:ään ehdotetun kaltaisen käyttövaltuussääntelyyn liittyvän norminantovaltuuden liian avoimeksi. Valtuuden täsmäntäminen arvioitavana olleessa esityksessä oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esitysten keskinäinen riippuvuussuhde

Perustuslakivaliokunta piti selvänä, että rahoitusperiaatteen vuoksi maakuntien rahoituslailla on rakenteellinen kytkentä maku2-esitykseen ja kasvupalveluita koskeviin esityksiin (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain painokertoimien tuli mukailla maakuntien lakisääteisiä tehtäviä. Sääntely ei ole muutoin rahoitusperiaatteen mukainen. Jos maku2-esityksen mukaisia tehtäviä ei siirretä maakuntien vastuulle, ennen kaikkea rahoituslain 4 lukua mutta myös muita säännöksiä tulee olennaisesti muuttaa (PeVL 65/2018 vp, s. 70).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetystä kunnan verotusoikeudesta ja vaatimuksesta kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan seuraa, että kunnan tuloveroprosenttia voidaan lakisääteisesti alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin. Voimaannpanolain 43 §:ää ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, ellei säännös vastaa edellä sanottua vaatimusta (PeVL 65/2018 vp, s. 72-73).

Hallitus on antanut HE 15/2017 vp täydentävät esitykset HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp. Esityksen myötä StV:n mietinnön rahoituslaki kattaa lain alun perin sisältämän sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen perustuvan rahoituksen muodostumisen lisäksi myös maakuntien muiden tehtävien rahoituksen.

Hallituksen vastineessa todetaan sivulla 29, että ”perustuslakivaliokunnan viittaamiin rakenteellisiin muutostarpeisiin liittyviin huomioihin vastataan maakuntauudistusta toteuttavien esitysten keskinäissuhteita ja tehtävänsääntelyä käsittelevässä kohdassa 1.” Aikaisemmin vastineessa todetaan (s. 2) seuraavasti: ”Hallituksen esityksen HE 15/2017 käsittelyn kannalta merkityksellistä tässä suhteessa on maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukainen sääntely maakunnan tehtävistä, maakuntien rahoituslakiin sisältyvät ratkaisut näiden tehtävien vaikutuksesta maakuntien rahoitukseen sekä esitykseen sisältyvä ehdotus maakuntajakolain kumoamisesta. Edellä käsitellyn mukaisesti näiden ns.

kasvupalvelutehtävien sisältyminen maakunnan tehtävä-alaan ei muodosta valtiosääntöoikeudellista ongelmaa. Tehtävät siirtyvät maakunnalle erikseen muutettavan aineellisen lainsäädännön nojalla, ja siihen saakka tehtävästä vastaa nykyisin toimivaltainen viranomainen nykyisillä resursseillaan. Tämän mukaisesti tehtävien sisältyminen myös maakuntien rahoituslakiin tehtävien hoidon rahoituksen suuruutta määräävinä tekijöinä on **johdonmukaista ja tarpeellista.**”

Vastineen (s. 3) mukaan vuoden 2020 ansiotuloverotuksen veropohjaa, kunnista maakunnille siirtyvien tehtäviä kustannuksia ja niitä vastaavia peruspalvelujen valtionosuuden vähennystä, kuntien yhteisöverotuoton alentamista ja kunnallisveroprosentin alentamista koskevat laskelmat päivitetään helmimaaliskuussa 2020. Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp esitetyn mukaisesti eduskunnalle annetaan vuoden 2020 aikana hallituksen esitykset, joilla ehdotetaan tarvittavia muutoksia ansiotulojen veroperusteisiin sekä vahvistetaan kunnallisveroprosentin alentaminen ja kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta tehtävä vähennys. Vastineen mukaan näin ollen tarvetta lainsäädäntömuutoksin ei tältä osin ole, eikä asia muodosta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavaa reunaehtoaa.

Vastineista ei näyttäisi löytyvän perusteluita sille, että maakuntien rahoituslaki ei perustu laissa maakunnille siirtyviin tehtäviin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että rahoituslain sääntely mukailee maakunnille siirrettyjä lakisäätteisiä tehtäviä.

Vastineissa ei ehdoteta muutoksia voimaannpanolain 43 §:ään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että kunnan tuloveroprosenttia alennetaan lakisäätteisesti vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin (PeVL 65/2018 vp, s. 72-73).

Johtopäätöksiä

1. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslaista johtuvista syistä tehtävä mietintöihin sisältyviin lakiehdotuksiin kaikki ne muutokset, joita perustuslakivaliokunnan ponsiosassa on eritelty.
2. Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys ei tunne valiokuntien välistä yhteistyötä asioiden perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on varmistuttava siitä, että mietintöluonnoksiin tehdyt muutokset vastaavat perustuslain vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on päätettävä tapa, jolla se asiasta varmistuu. Puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan tämä tapa on lähtökohtaisesti asiantuntijamenettely.
3. Perustuslakivaliokunnan käsitellessä asioita keino varmistua lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta on valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kuuleminen. Jos hallituksen antamia vastineita vastaavat muutokset lakiehdotuksiin olisivat perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä, järjestäisi perustuslakivaliokunta asiasta asiantuntijakuulemisia.
4. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanmuodostuksen tulee perustua perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn, eikä julkisuudessa esitettyihin näkemyksiin perustuslakivaliokunnan lausunnosta.
5. Kun sosiaali- ja terveysvaliokunta on muodostanut kannan hallituksen vastineeseen ja valmisteellut mietintönsä, sen tulee olla vakuuttunut esityksen perustuslainmukaisuudesta. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta (eduskunnan työjärjestys, 38 §:n 2 mom).

6. Jos tällaista epäselvyyttä ei asianmukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnassa poisteta, eduskunnan puhemiehen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn taikka tehtyä ehdotusta äänestykseen, jos hän katsoo ehdotuksen olevan vastoin perustuslakia (ks. HE 1/1998 vp, s. 94/I).