

Tuomas Ojanen

12.12.2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausunnon ala ja kohde

1. Käsillä oleva esitys muodostaa huomattavan laajan ja monimuotoisen oikeudellisen kokonaisuuden. Esityksessä on yhteensä 1669 sivua, 50 lakiehdotusta ja 2 valtioneuvoston asetusehdotusta.
2. Esityksen mittaluokka ja nykyinen eduskuntakäsittelyvaihe huomioiden ei ole perusteltua edes yrittää alkaa vielä tässä vaiheessa kattavasti arvioida esitystä ja kaikkia sen lukuisia yksityiskohtia, varsinkin kun vireillä oleva eduskuntakäsittely voi vielä merkitä erinäisiä muutoksia ainakin ehdotettavan sääntelyn yksityiskohtiin.
3. Sitä vastoin tässä vaiheessa on mielekästä keskittyä lähinnä esityksen sellaisiin perusratkaisuihin, jotka ovat keskeisimpiä esityksen ehdotusten perustuslainmukaisuuden kannalta. Koska esitän valtiosääntöoikeudellisen arvion esityksen perusratkaisuista eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuulemisessa 22.2.2021 ja koska kysymykset esityksessä ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuuluvat muutoinkin perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n mukaisesti, rajaan käsillä olevan arvion lähinnä sellaisiin perustuslakikysymyksiin, joita voitaneen pitää merkityksellisinä myös eduskunnan talousvaliokunnan toimialan kannalta.¹ Lisäksi arvioin lyhyesti esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen.
4. Ehdotettu uudistus on erittäin laajakantoinen ja merkittävä paitsi oikeudellisesti myös taloudellis-yhteiskunnallisesti. Näin ollen on syytä erikseen huomauttaa siitä, että seuraava arvio on *valtiosääntöoikeudellinen* ja tällöinkin pääosin *perusoikeus- ja ihmisoikeusjuridinen*. Lisäksi arvioon sisältyy jonkin verran *EU-oikeudellista* ainesta.

Esityksen merkitys ja keskeisimmät peruskysymykset perustuslain kannalta

5. Esityksessä ehdotetaan nykyisin kuntien järjestämisvastuulle rakentuvan sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmän kokonaisuudistusta siten, että perustettaviksi ehdotettaville 21 ns. hyvinvointialueelle siirrettäisiin nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä arvioin kahteen eri otteeseen ns. Uudenmaan erillISRatkaisua sekä eräitä muita käsillä olevaan uudistukseen liittyviä perustuslakikysymyksiä loppuvuonna 2019, jolloin ei vielä ollut esitys- ja lakiehdotusluonnoksia uudistuksesta. Lisäksi olen muutaman kerran osallistunut saman ministeriön järjestämiin keskustelutilaisuuksiin, joissa on käsitelty uudistuksen perustuslakikysymyksiä.

- Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi kuitenkin esityksen mukaan muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen näiden palvelujen järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Viittaan tarkemmin esityksen pääasiallisesta sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä seuraavassa erikseen muutoin kuin on tarpeellista jäljempänä käsiteltävien kysymysten oikeudellisen arvion kannalta.
6. Selvää on, että esitys on sekä oikeudellisesti että taloudellis-yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tärkeä ja huomattava. Kyse on yhtäältä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen olennaisesti vaikuttavista hallinnollisista ratkaisuista, jotka toisaalta ulottuvat suomalaisen terveys- ja sosiaalihuoltojärjestelmän perusteisiin. Lisäksi julkisen vallan organisaatio saisi uuden, ns. hyvinvointialueista muodostuvan itsehallinnon tason, mikä puolestaan vähentäisi perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvattun kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Ehdotukset myös siirtäisivät verotuksen painopisteitä sekä olisivat muutoinkin kansantaloudellisesti merkittäviä.
 7. Kuten edellä jo on todettu, seuraavassa arvion kohteena ovat kuitenkin vain esityksen tietyt perusratkaisut perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä osin myös EU-oikeuden kannalta. Tällöinkin arvioinnin kohteena olevat kysymykset on valikoitu talousvaliokunnan toimiala huomioiden.
 8. Esityksen laajassa, lähes 100-sivuisessa säätämisyjärjestysjaksossa (jakso 12, s. 1101-1195) on tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista, joihin ei ole olennaista lisättävänä. Kuten säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä paitsi useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja vastaavia oikeuksia turvaavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten myös monien muiden perustuslain säännösten kannalta.
 9. Esityksen esille tuomista moninaisista perustuslakikysymyksistä keskeisimmät kysymyksenasettelut ovat kuitenkin nähdäkseni kahtaalla seuraavasti:

- (I) *Perusoikeuksien turvaaminen.* Esitysten muodostamaa kokonaisuutta on arvioitava ennen muuta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta ottaen samalla huomioon julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Kyse on yleisemmin

perusoikeuksien turvaamisesta, jonka arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on se, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulle perusoikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on jo vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet, joita tuovat esiin käsillä olevan esityksen säätämisyjärjestysperustelut ja niissä edelleen viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. erit. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sekä niissä perustuslain 19 §:n 3 momentissa esitetty). Vaikka perustuslaissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta, mutta palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten varsinkin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp). Valiokunta painotti jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s. 32/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2–3).

- (II) *Perustuslain takaamat itsehallintojärjestelyt.* Perustettaviksi ehdotettavien hyvinvointialueiden itsehallinnossa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla, mikä on samalla merkityksellistä perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Käytännössä kysymys on yhtäältä siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta riittävää, ja toisaalta siitä, kaventaako ehdotettu sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1–3 momentin vastaisella tavalla. Perustuslain 121 §:n 4 momentti synnyttää edelleen muita kysymyksiä, kuten se, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella ehdotettavaa valtion vahvaa ohjausta, joka merkitsisi rajoituksia hyvinvointialueiden itsehallintoon. Lisäksi myös tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat esityksessä ehdotettavat

Uudenmaan ja Helsingin kaupungin erityisjärjestelyt, joilla on tosin ensisijaisesti merkitystä edellä mainitun perusoikeuksien turvaamiseen liittyvän kysymyksenasettelun kannalta.

10. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa edellä mainittua perusoikeuksien turvaamista koskevaa kysymyksenasettelua voidaan pitää sikäli ensisijaisena itsehallintoa koskeviin kysymyksiin verrattuna, että perusoikeuksien turvaaminen voi perustella itsehallinnon sellaistaikin toteuttamista, joka saattaa olla jossain määrin valtiosääntöisesti ongelmallinen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunta on ensinnäkin todennut viime vaalikaudella, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä ”voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma.” Lisäksi valiokunta totesi viime vaalikaudella, että sosiaalisten perusoikeuksien ”turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarviointissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Nähdäkseni tämä linjaus koskee myös nyt ehdotettavaa uudistusta. Kun lisäksi huomioidaan Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteet, edellä hahmoteltua perusoikeuksien turvaamiskysymystä on nähdäkseni edellä täsmennetyssä merkityksessä pidettävä uudistuksen keskeisimpänä perustuslakikysymyksenä myös itsehallintokysymyksiin nähden.
11. Edellä mainittujen peruskysymysten ohella esitys tuo esiin lukuisia muita perustuslakikysymyksiä, joista on varsin hyvin tehty yleisellä tasolla selkoa esityksen säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa 12.2, s. 1104-1105).
12. Lopuksi on edellä mainittujen kysymysten ohella syytä mainita yhtenä perustuslaillisena ”esikysymyksenä” kysymys siitä, *missä määrin arvioitavaan esitykseen liittyvä perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on uusi perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön verrattuna*. Kysymyksenasettelu syntyy siitä esityksen säätämisyjärjestysperustelujenkin alussa esitetystä näkemyksestä, että ”esitys eräiltä keskeisiltä osiltaan lähtökohdiltaan erilainen kuin viime vaalikaudella esitetty maakuntauudistus” (s. 1101-1102). Käytännössä keskeisimpinä eroina viime vaalikauden uudistukseen on, että hyvinvointialueille siirrettäisiin ensinnäkin vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät, kun taas edellisen vaalikauden esityksessä maakunnista olisi tullut huomattavan monialaisia toimijoita varsinkin ns. Maku 2 -lakipaketin myötä. Käsillä olevasta esityksestä edelleen puuttuu viime vaalikauden esitykseen sisältynyt ns. valinnanvapausmalli, joka olisi paitsi muuttanut julkisin varoin julkisen vallan toimesta toteutettavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon perusteita myös nimenomaan synnytti oikeudellisesti erityisen kiperiä kysymyksiä sekä perustuslain että EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksen kannalta. Nyt ehdotettavaan mallin sisältyy edelleen Uudenmaan osalta muusta maasta poikkeava hallinnollinen erityisjärjestely, jota ei ollut viime vaalikauden uudistuksessa. Lisäksi nyt ehdotettava malli eroaa esimerkiksi valtion rahoitusmallin sekä omaisuusjärjestelyjen osalta viime vaalikauden esityksestä.

13. Nähdäkseni nyt ehdotettavan uudistuksen perusratkaisujen erot viime vaalikauden uudistusehdotukseen verrattuna synnyttävät tarpeen muun ohella arvioida myös kysymystä siitä, missä määrin perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella lausuntokäytäntö on kaikilta osiltaan sellaisenaan sovellettavissa nyt ehdotettavan uudistuksen perustuslaillisessa arvioinnissa.
14. Oma kantani on, että nyt ehdotettavan uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa *ei* voida kaikilta osiltaan sellaisenaan tukeutua perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntokäytäntöön juuri siitä syystä, että nyt ehdotettavan uudistuksen perusratkaisut eroavat perustavaa laatua olevalla tavalla viime vaalikauden uudistuksesta.
15. Ylipäättään nyt ehdotettavan uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painottuvat osaksi eri perustuslakikysymykset kuin viime vaalikaudella. Esimerkiksi viime vaalikauden valinnanvapausmallista seurasi tarve arvioida silloista uudistusta huomattavan paljon hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Sitä vastoin nyt ehdotettavassa uudistuksessa perustuslain 124 §:ään liittyvät kysymyksenasettelut eivät tule niin keskeiseksi kuin viime vaalikaudella, vaikkei perustuslain 124 §:n merkitystä käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ole syytä väheksyäkään, kuten myös käsillä olevan esityksen säätämisyjärjestysperusteluista perustuslain 124 §:n suhteen ilmenee (ks. jakso 12.5, s. 1113-1121). Viime vaalikaudella edelleen korostuivat silloisen uudistusehdotuksen perusratkaisujen myötä sellaiset kysymykset kuin maakunnan oma palvelutuotanto ja sen riittävyys, toisin sanoen erityisesti se, turvasiko tuolloin ehdotettu sääntely riittävästi maakunnan edellytyksiä huolehtia sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuustaan siten, että maakunnan liikelaitos kykenisi tuottamaan tarvittavat palvelut. Nyt ehdotettavan sääntelyn perusratkaisut ovat kuitenkin hyvinvointialueiden oman palvelutuotannon osalta perusteiltaan toisenlaiset lopputuloksella, että kysymys hyvinvointialueiden omasta palvelutuotannosta ei tule niin korostuneesti esiin kuin viime vaalikaudella. Samoin nyt ehdotettava malli ei tuo esiin sellaisia EU-oikeuden valtiosääntöoikeudellisiin liittyviä kysymyksiä kuin viime vaalikauden uudistusehdotus jäljempänä tarkemmin ilmenevistä syistä.
16. Vaikka perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö sote-uudistusehdotuksista ei kaikilta osiltaan ole sellaisenaan sovellettavissa nyt ehdotettavan sääntelyn perustuslailliseen arviointiin, on selvyyden vuoksi lisättävä, että monen kysymyksen suhteen perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö *on* sovellettavissa. Esimerkiksi perustettavien hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyvien kysymysten perustuslakiarviossa voidaan nähdäkseni ainakin pitkälti tukeutua perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoista PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ilmenevään. Sama koskee ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointia kunnallisen itsehallinnon kannalta.
17. Lopuksi on huomautettava siitä, että nyt ehdotettu sääntely esiin myös sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka eivät ole vielä lainkaan tulleet aiemmin

arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ns. sote-uudistuksista viime ja sitä edellisellä vaalikaudella. Tällaisia uusia arviointikysymyksiä ovat säännösehdotukset hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta, samoin kuin ehdotukset ns. Uudenmaan erillisratkaisusta.

Yleisarvio

18. Seuraavassa esitän perustuslaillisia yleisarvioita esitetyn uudistuksen edellä mainituista peruskysymyksistä I ja II sekä eräistä rahoitukseen sopimusjärjestelyihin liittyvistä kysymyksistä. Omaisuusjärjestelyistä viitataan kuitenkin säätämisyjärjestysperustelujen jaksoon 12.15 (s. 1158-1163), jossa esitettyyn voidaan nähdäkseni yhtyä johtopäätöksiä myöden. Samoin säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 12.17 (s. 1169-1177) Uudenmaan erillisratkaisusta, Helsingin asema ja järjestämisvastuu mukaan lukien, esitettyyn ei ole ainakaan tässä vaiheessa esityksen eduskuntakäsittelyä olennaista lisättävänä. Säännösehdotus hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta (voimaanpanolakiehdotuksen 29 §) tuo taas esiin varsinkin mitättömyyssäätelyn osalta sellaisia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja edelleen sopimussuhteiden pysyvyyteen liittyviä kiperiä ja osaksi uudenlaisiakin kysymyksiä, joiden arvioinnin jätän perustuslakivaliokunnan kuulemiseen 18.2. Muutenkin pidätän oikeuden esittää tarkemmat valtiosääntöoikeudelliset arviot ehdotettavasta sääntelystä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, jonka tehtävänä on antaa lausuntonsa käsillä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuslain 74 §:n mukaisesti.
19. Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa on selvää, että nyt ehdotettavalle sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä viitattu aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö). Näin ollen nyt ehdotettavalle uudistukselle on esitettävissä lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita.
20. Selvää edelleen on perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti *laaja harkintavalta sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyiden turvaamisen keinojen suhteen*. Jo toissa vaalikaudella perustuslakivaliokunta linjasi, että kuntayhtymiin ja kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin perustuvien mallien ohella ei olisi perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdotonta myöskään siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä valtiolle. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, perustuslakivaliokunta on myös jo aiemmin vakiintuneesti todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten, ettei säännös estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta ja ettei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Samoin jo

perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäädännös sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu perustuslakivaliokunnan käytännössä useita kertoja eri vaalikausina (ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp).

21. Yleisemmin kysymys on siten siitä, että perustuslain kannalta lainsäätäjälle on *käskettyä* lopputulos, so. riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sitä vastoin perustuslaki antaa lainsäätäjälle laajan liikkumavaran sopivan keinon valinnan suhteen perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseksi.
22. Nyt ehdotettavassa mallissa ehdotetaan sosiaali- ja terveystalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä perustettaville 21 hyvinvointialueelle. Lisäksi ehdotetaan Uudenmaan erillisjärjestelyä, jossa Uudellamaalla näiden talvelujen järjestämisestä vastaisivat 4 hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki. Nähdäkseni nyt ehdotettava malli on lähtökohtaisesti yhtä lailla perustuslain kannalta sallitun lainsäätäjän harkintavallan puitteissa kuin esimerkiksi kahden edellisen vaalikauden sote-uudistusehdotukset tai vaikkapa olisi näiden talvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kokonaan valtiolle.

Perusoikeuksien turvaaminen

23. Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeistä on, että nyt ehdotettava malli kykenee turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut kaikissa tilanteissa koko maassa. Tähän perusvaatimukseen sisältyy viime kädessä yhtäältä yksilökohtainen arviointi talvelujen riittävyydestä sekä toisaalta vaatimus talvelujen riittävästä tarjonnasta kaikille maan eri osissa asuville ihmisille. Perustuslakivaliokunta on korostanut aiemmissa lausunnoissaan myös sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyttävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).
24. Nyt ehdotettavassa uudistuksessa perustettaville hyvinvointialueille ei esitetä pelastustoimea lukuun ottamatta muita kuin sosiaali- ja terveystalveluihin liittyviä tehtäviä. Vaikka käsillä olevan kaltaista laajakantoista uudistusta, jossa muutetaan perusteistaan alkaen sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän hallintorakenteita, voidaan sinänsä jo lähtökohtaisesti pitää jonkinmoisena riskinä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiselle yhdenvertaisesti koko maassa uudistuksen voimaantulosta alkaen, nyt ehdotettavan uudistuksen keskittyminen pääosin sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistamiseen nähdäkseni parantaa mahdollisuuksia toteuttaa ja toimeenpanna ehdotettava uudistus hallitusti suunnitellussa aikataulussa siten, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut perusoikeudet vaarannu. Ehdotettava malli ei siis lähtökohtaisesti vaikuta sisältävän ainakaan niin paljon sellaisia riskejä, joita viime vaalikauden sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistus yhdistettynä huomattavan laajaan maakuntaudistukseen synnytti nimenomaan

- perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Viitataan erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp esille tuotuihin riskeihin, joita viime vaalikauden sääntelykokonaisuuden mittaluokka yhdessä sen perusratkaisujen ja toteutusaikataulujen kanssa tuotti sosiaali- ja terveystalouden riittävän yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta sekä asiallisella (palvelukohtaisella) ja alueellisella että henkilöllisellä ulottuvuudella.
25. Sen arvioinnissa, turvaako uudistus perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla, keskeinen merkitys on paitsi ehdotettavilla lainsäädäntöratkaisuilla myös *vaikutusarvioinneilla*. Viime vaalikaudella hallituksen esityksen omissa vaikutusarvioinnissa oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tehty varsin avoimesti selkoa ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä riskeistä. Lisäksi valiokunnan kuulemien sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden arviot vielä entisestään korostivat näitä riskejä lopputuloksella, että kokonaiskuva muodostui perustuslakivaliokunnan mukaan voimakkaasti perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä riskejä painottavaksi (Ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Vaikka perustuslakivaliokunta myös tuolloin korostikin sitä, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti harkintavaltaa sosiaali- ja terveystalouden riittävyyden turvaamisen keinoista, vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei valiokunnan mielestä voitu jättää kuitenkaan sitä, että ”miltei kaikki valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ovat pitäneet ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana” (ks. PeVL 26/2017 vp).
26. Nyt käsillä olevaan esitykseen sisältyvät laajat, yli 200 -sivuiset vaikutusarviointijaksot (jakso 4.2 lukuisine alajaksoineen, s. 229-430), joissa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti taloudellisyhteiskunnallisesti sekä suhteessa viranomaisiin ja elinkeinoelämään. Perusoikeuksien turvaamisen arvioinnin kannalta keskeisimpiä ovat esityksen vaikutusarviointijaksot henkilöllisellä ja alueellisella sekä asiallisella (palvelukohtaisella) ulottuvuudella.
27. Havaitakseni nyt käsillä olevan esityksen vaikutusarvioinneissa on tehty avoimesti selkoa etujen ja hyötyjen ohella ehdotettavan uudistuksen riskeistä perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Vaikka ehdotettava uudistus ei ole vaille riskejä sen perusvaatimuksen toteutumisen kannalta, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen yhdenvertaisesti koko maassa, esityksen vaikutusarvioinnit eivät ole ainakaan sillä tavoin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä suuria ja vakavia riskejä painottavia kuin viime vaalikauden vaikutusarvioinnit.
28. On kuitenkin painokkaasti korostettava tarvetta saada esityksen vaikutusarviointien lisäksi vielä sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden tarkempia vaikutus- ja riskiarvioita ehdotetusta uudistuksesta sen arvioimiseksi, turvaako ehdotettu uudistus perusoikeuksien toteutumisen perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla.
29. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että perusoikeuksien turvaamiseen liittyy esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia erityiskysymyksiä, joiden arviointi on mielekkäämpää vasta sitten, kun uudistuksen perusratkaisujen perustuslainmukaisuus on varmistettu.

Samoin on syytä tässä yhteydessä korostaa henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten merkitystä myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

30. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmäntävän lainsäädännön säätäminen. Nähdäkseni ehdotettava sääntely on lailla säätämisen vaatimuksen ja siihen sisältyvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta yleisesti ottaen verraten ongelmatonta. Korostan kuitenkin, että varsinkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden arvioinnissa on kyse sellaisista pykäläehdotusten yksityiskohdista, joiden arviointi on mielekästä jättää vaiheeseen, jossa sääntelyn perusratkaisujen perustuslainmukaisuus on varmistettu.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

31. Kuten edellä on todettu, ehdotettu malli tuo perusoikeuksien turvaamisen ohella esiin yhtäältä perustettavien hyvinvointialueiden itsehallintoa ja toisaalta kuntien itsehallintoa koskevia kysymyksiä. Vaikka esityksessä puhutaan hyvinvointialueista, niiden itsehallintoon liittyviä kysymyksiä on arvioitava niiden linjauksien valossa, joita perustuslakivaliokunta teki viime vaalikaudella tuolloin perustettavaksi ehdotettujen maakuntien itsehallinnon suhteen.
32. Hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyviä kysymyksiä on siis arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.
33. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on jo linjattu, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1 – 3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jonka keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden, valiokunta on kuitenkin edelleen linjannut, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentissa ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja ettei perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).
34. Lisäksi perustuslakivaliokunta on ottanut jo viime vaalikaudella sosiaali- ja terveystalvveluihin liittyvien itsehallintojärjestelyjen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi sen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä ”voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma” ja että sosiaalisten perusoikeuksien ”turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa

- valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Kuten jo edellä totesin, tämä linjaus koskee mielestäni myös nyt ehdotettavaa uudistusta.
35. Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta edelleen linjasi, että se, mikä valtiosääntöinen merkitys itsehallinnon vähäisyydelle on annettava, riippuu *kokonaisharkinnasta*, jossa merkityksellisiä ovat paitsi perusoikeuksien turvaamiseen myös siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat (PeVL 26/2017 vp). Koska itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla ja koska perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, tällä on osaltaan valiokunnan mukaan merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.
 36. Nähdäkseni nyt perustettavaksi ehdotettavien hyvinvointialueiden itsehallinto eroaisi merkittäväällä tavalla kuntien itsehallinnosta. Hyvinvointialueiden itsehallinto jäisi myös ehdotetun sääntelyn valossa ohueksi, etenkin kun otetaan samalla huomioon, että ehdotetun sääntelyn myötä valtion vahva ohjausvalta suhteessa hyvinvointialueisiin muodostuisi vahvaksi. Lisäksi hyvinvointialueiden itsehallinnon lakitasoinen sääntely ei välttämättä ole täysin ongelmattonta perustuslain 121 §:n 4 momentin lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, mutta tarkempi arvio sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on perusteltua esittää vasta perusratkaisujen perustuslainmukaisuuden varmistuttua.
 37. Kaiken kaikkiaan ehdotukset hyvinvointialueista eivät ole ongelmattomia perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon näkökulmasta arvioituina - eivätkä edes silloin, kun otetaan arviossa huomioon, ettei perustuslain 124 §:n 4 momentin mukaiselle itsehallinnolle ole syytä asettaa niin tiukkoja vaatimuksia kuin saman pykälän 1-3 momenteissa turvatulle kunnan asukkaiden itsehallinnolle.
 38. Viime kädessä kysymys on kuitenkin valtiosääntöisestä kokonaisharkinnasta, jossa on perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntokäytännön tapaan annettava myös painoa perusoikeuksien turvaamiselle ja sille, että kysymyksessä olevien kaltaisten hallinnollisten järjestelyjen suhteen lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta. Perustuslaillisista ongelmista huolimatta esityksen mukaista hyvinvointialueiden itsehallintoa voidaankin tällaisessa valtiosääntöisessä kokonaisarviossa pitää sillä tavoin hyväksyttävänä tai ainakin siedättävänä perustuslain kannalta, ettei hyvinvointialueiden itsehallinnon ohuudesta syntyvät ongelmat vaikuta säätämisyjärjestykseen. Viittaamalla tässä yhteydessä perusteluina myös säätämisyjärjestysperustelujen jaksosta 12.6 Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla (s.1121-1123) ilmenevään, johon voidaan olennaisessa määrin yhtyä.
 39. Äsken todettu koskee myös sitä, että hyvinvointialueita olisi ehdotuksen mukaan 21 ja että Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu olisi myös Helsingin kaupungilla Uudellemaalle perustettavien neljän hyvinvointialueen lisäksi. Vaikkei sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjien lukumäärää voida pitää jo viime vaalikauden alla tehtyjen selvitysten ja tutkimusten² valossa parhaana mahdollisena perustuslain 19 §:n 3 momentissa

² Esimerkiksi vuonna 2015 nykyisen oikeuskanslerin johdolla tehty asiantuntijaselvitys sote- ja aluehallintouudistuksesta päättyi siihen, että muodostettavien itsehallintoalueiden sopiva määrä sote-

turvattujen perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta, se kuitenkin mahtuu perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnot huomioiden lainsäätäjälle perustuslain kannalta sallitun harkintavallan puitteisiin samalla tavoin kuin viime vaalikaudella ehdotettujen silloisten maakuntien lukumäärä (18 maakuntaa).

40. Hyvinvointialueiden mahdolliseen perustamiseen liittyy monia muitakin perustuslakikysymyksiä, kuten hyvinvointialueiden kielelliseen asemaan liittyviä erityiskysymyksiä, joiden arvioinnin jätän kuitenkin mahdollisiin tuleviin kuulemisiin.

Rahoitus

41. Perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen kuuluu viime kädessä valtion vastuu huolehtia siitä, että perustettaviksi ehdotettavilla hyvinvointialueilla on reaaliset käytännön edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveystalouteen liittyvistä tehtävistään. Hyvinvointialueiden rahoituksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtana siis on, että alueiden tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Koska hyvinvointialueille ei ainakaan vielä ehdoteta verotusoikeutta ja koska niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys hyvinvointialueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa sosiaali- ja terveystalouden turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 65/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö; vaikka se koskee viime vaalikaudella perustettavaksi ehdotettuja maakuntia, linjaukset soveltuvat nähdäkseni *mutatis mutandis* nyt perustettavaksi ehdotettaviin hyvinvointialueisiin).
42. Näistä linjauksista muun ohella seuraa, että jos hyvinvointialueiden rahoitus osoittautuisi riittämättömäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, perustuslain kannalta keskeinen kysymys on myös se, miten perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömän lisärahoituksen saaminen lakisääteisesti järjestetään ja taataan. Perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntokäytännön valossa olisi ongelmallista, jos lisärahoituksen saamisen edellytykset sidottaisiin esimerkiksi siihen, että palvelujen järjestämistä turvaava rahoitus olisi ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut tai että valtion lisärahoitus taloudellisissa vaikeuksissa olevalle

- alueelle olisi harkinnanvaraista taikka että rahoituksen saaminen olisi muutoin korkean soveltamiskynnyksen takana (ks. erit. PeVL 65/2018 vp).
43. Kaiken kaikkiaan rahoitusta koskevan sääntelyn on siis luotava säännöspерusteiset vähimmäisedellytykset sille, että hyvinvointialueet kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla.
 44. Esityksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle valtion tuloja tulisi esityksen mukaan lisätä ja kuntien tuloja vastaavasti vähentää niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.
 45. Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.
 46. Yleisesti ottaen edellä hahmoteltu esityksen rahoitusratkaisu korostaisi valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana, koska hyvinvointialueiden rahoitus tulisi pääosin valtiolta sellaisten kriteerien perusteilla, jotka painottaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta sekä huomioisivat myös muun muassa kaksikielisyydestä aiheutuvat lisäkustannukset, pelastustoimen, samoin kuin harvasta asutuksesta tulevat lisäkustannukset.
 47. Nähdäkseni esityksen mukaisen rahoitusratkaisun perusteet ovat lähtökohtaisesti sopusoinnussa perustuslain ja varsinkin nyt keskeisten perusoikeussäännösten, so. perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden, samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kanssa. On syytä korostaa, että varsinkin ihmisoikeussopimusten tasolta korostuu nimenomaan valtion viimekätinen vastuu perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana, rahoitusjärjestelyt mukaan lukien.
 48. Yleisarvioni on, että ehdotettava rahoitussääntely vaikuttaisi turvaavan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen, samoin kuin resurssi- tms. ongelmatilanteissa hyvinvointialueiden edellytykset saada riittävää lisärahoitusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseen. Viitataan tarkemmin perusteluina myös esityksen

säättämisyjärjestysjaksossa 12.7 Hyvinvointialueiden rahoitus (s. 1123-1130) esitettyyn. Tosin rahoitussäätely on kohdittain vaikeaselkoista, ja muutenkin rahoitussäätelyn tarkka valtiosäätöoikeudellinen arvio tarvitsisi vielä tuekseen sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituskysymysten asiantuntija-arvioita.

Ehdotetun mallin suhde EU-oikeuteen

49. Ehdotetun uudistuksen perusratkaisuista, varsinkin ns. valinnanvapausmallin puuttumisesta, seuraa, ettei se synnytä sellaisia EU-oikeuden valtioneukisääntelyyn liittyviä ja oikeudellista epävarmuutta tuottavia kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli tuotti.
50. Näin ollen nyt ehdotettava uudistus ei myöskään synnytä sellaisia perustuslain ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen liittyviä kiperiä kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli yhtiöittämisvelvollisuuksineen tuotti. Tähän liittyen nyt ehdotettava malli ei merkitse sellaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan olennaisen kaventumisen riskiä kuin viime vaalikauden valinnanvapausmalli.
51. Kaiken kaikkiaan nyt ehdotettava uudistus ei siis synnytä tarvetta alkaa arvioida viime vaalikauden tapaan valtioneukia koskevan EU-säätelyn valtiosäätöistä merkitystä kiinnittämällä tällöin huomiota erityisesti ns. notifiointivelvollisuuteen. Viime vaalikaudellahan perustuslakivaliokunta kiinnitti valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitetun tehtävän puitteissa huomiota muun muassa juuri notifiointin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta ja muutoinkin korosti, että silloinen arviointitilanne valinnanvapausmallin suhteesta EU:n valtioneukisääntelyyn oli merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta (ks. erit. PeVL 65/2018 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp ja siinä erityisesti ns. yhtiöittämisvelvollisuudesta esitetty). Nyt ainakaan tällaiseen EU-oikeudelliseen tarkasteluun ei kuitenkaan ole tarvetta.
52. Tässä yhteydessä on muutoinkin syytä muistuttaa siitä, että Euroopan unionin toimivalta sosiaali- ja terveystalveluiden sääntelyssä on edelleen rajallinen ja että unionin rajallinen toimivalta koskee varsinkin sosiaalipalveluja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 186 artiklan 7 kohdan mukaan unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveystalvelitiikan määrittelyyn sekä terveystalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsenvaltioiden velvollisuuksiin kuuluvat terveystalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta (ks. tarkemmin erit. PeVL 26/2017 vp, s. 43).
53. Edellä esitetty ei tarkoita, etteikö nyt ehdotettava sääntely voisi tuoda esiin myös joitain EU-oikeuteen, kuten potilasdirektiiviin tai julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin, liittyviä kysymyksiä. Esityksen jaksossa 2.4.3.6.2 (s. 47-48) on lyhyesti käsitelty rajat ylittävää terveydenhuoltoa, missä yhteydessä on mainittu myös potilasdirektiivi (s. 47), kun taas esityksen jaksossa 2.16.21.1 on käsitelty

- muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoja (s. 185-186). Kuntien nykyistä yhteistoimintaa ja hankintoja selostetaan taas jaksossa 2.7.6.3 (s. 85-87).
54. Nähdäkseni mahdollisilla kysymyksillä esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen *ei* kuitenkaan ole sellaista *valtiosääntöistä merkitystä* kuin viime vaalikauden valinnanvapausmallin esille tuomilla EU:n valtioneuvoston päätöksiin liittyvillä kysymyksillä oli syistä, joita tarkemmin tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp, ks. erityisesti niissä notifikaatiosta ja oikeusvarmuudesta todettu). Näin ollen ei ole ehdotetun sääntelyn *valtiosääntöisen arvioinnin* kannalta tarvetta enemmälti tarkastella nyt ehdotettavan sääntelyn mahdollisesti esille tuomia EU-oikeudellisia kysymyksiä.

Helsingissä 12. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki