

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp— HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp,
HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveystalveliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveystalveliokunnalle.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Eduskunta-aloitteet

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavat aloitteet:

- Lakialoite LA 6/2017 vp Thomas Blomqvist r ym. Lakialoite laiksi terveydenhuoltolain 50 §:n muuttamisesta
- Lakialoite LA 36/2017 vp Anna-Maja Henriksson r ym. Lakialoite laiksi terveydenhuoltolain 45 ja 50 §:n muuttamisesta
- Toimenpidealoite TPA 17/2015 vp Anna-Maja Henriksson r ym. Toimenpidealoite vahvoihin peruskuntiin perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 26/2017 vp

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja Krista Kiuru, eduskunta
- valiokuntaneuvos Eila Mäkipää, Eduskunnan kanslia
- valiokuntaneuvos Päivi Salo, Eduskunnan kanslia
- valiokuntaneuvos Harri Sintonen, Eduskunnan kanslia
- alivaltiosihteeri Päivi Nerg, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Virpi Vuorinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Joni Komulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Taina Mäntyranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Marja Penttilä, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Maria Porko, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Tervo, sosiaali- ja terveysministeriö
- osastopäällikkö Kirsi Varhila, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- kieliasianneuvos Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö
- maaneuvos Katrin Sjögren, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- valtiovarainministeri Mats Perämaa, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallinto- ja kehityspäällikkö Dan E Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- vanhempi oikeusasiantuntija Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- oikeusneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- asiantuntija Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- pääsihteeri Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- ylijohtaja Marina Erhola, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- johtaja Markku Pekurinen, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- professori (emeritus) Pentti Arajärvi
- professori Mats Brommels
- lääketieteen tohtori Jaakko Herrala
- professori Mikael Hidén
- professori Heikki Hiilamo
- professori Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Jussi Huttunen
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Juha Lavapuro
- professori Lasse Lehtonen
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

- professori Olli Mäenpää
- professori (emerita) Eija Mäkinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emerita) Anneli Pohjola
- professori Juha Raitio
- professori Pauli Rautiainen
- professori Janne Salminen
- oikeustieteen tohtori Marjut Salokannel
- professori Jukka Snell
- professori Markku Suksi
- lääketieteen tohtori, dosentti Juha Teperi
- professori Kaarlo Tuori
- professori Pirkko Vartiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Martti Kekomäki
- professori Otto Toivanen

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 7.11.2018 päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksiä koskevista mietintöluonnoksistaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

1 Tausta

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin käsitellyt maakunta- ja sote-uudistusta koskevia lakiehdotuksia lausunnoissa PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp. Valiokunta edellytti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiaa koskevat mietintöluonnokset saatetaan vielä uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Hallituksen esitysten ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten lähtökohtana on, että useat kunnat ovat niin pieniä ja niiden taloudellinen asema on siinä määrin epätyytyttävä, etteivät ne pysty vastaamaan väestönsä tarvitsemista sote-palveluista. Ratkaisuksi epäkohtiin ehdotetaan sote-palvelujen järjestämisen siirtämistä perustettavien 18 maakunnan vastuulle. Ehdotetut maakunnat ovat väestöpohjaltaan hyvin eri suuruisia. Maakunnille ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi noin 30 tehtävää.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistusta on valmisteltu jo pitkään. Tänä aikana palvelujärjestelmän rakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Valmistelun aikana monilla alueilla on siirrytty tuottamaan sote-palveluita kuntayhtymissä. Tällä hetkellä Suomessa on lukuisia sairaanhoitopiirin alueen tai lähes sairaanhoitopiirin alueen kokoisia kuntayhtymiä, jotka tuottavat sekä perustason että erikoissairaanhoidon palvelut saman järjestäjätahon toimesta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt maakunta- ja sote-esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyviä maakuntien hallintoa koskevia lakiehdotuksia suurelta osin perustuslain kannalta ongelmattomina (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valiokunta totesi kuitenkin keskittyneensä lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin. Valiokunnan mielestä ei ollut mielekästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa samassa yhteydessä arvioidun valinnanvapauslakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellytti sääntelyn perusratkaisujen olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti lukuisia muutoksia yksityiskohtiin. Valiokunnan 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).

Eduskunnalle on maakunta- ja sote-esityksen antamisen jälkeen annettu useita uudistukseen liittyviä lakiesityksiä. Esimerkiksi virkarikoksia koskevan rikoslain luvun virkamiestä ja julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntauudistukseen liittyvät täydennykset. Samassa yhteydessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi maakunnan muiden toimijoiden virkavastuusta, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut välttämättömäksi tarkastella asiaa maakunta- ja sote-esityksen yhteydessä. Valiokunta on myös pitänyt välttämättömänä arvioida paitsi eräitä aikaisemmin käsittelemättömiä säännöksiä myös maakunta- ja sote-esityksen muita säännöksiä siksi, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole tehnyt kaikkia lakiehdotuksiin tarvittavia valinnanvapausjärjestelmän muuttumisesta johtuvia seurannaismuutoksia.

Perustuslakivaliokunnan kesällä 2017 antaman lausunnon jälkeen hallitus valmisteli uuden valinnanvapauslakiehdotuksen, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon kesällä 2018. Valiokunta esitti joukon säätämisyjärjestykseen vaikuttavia huomautuksia todeten, että valinnanvapauslakiehdotuksen lopullinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää, että valiokunnalla on mahdollisuus samanaikaisesti arvioida myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan tekemiä muutosehdotuksia maakunta- ja sote- sekä tuottajalakiesityksiin. Perustuslakivaliokunta 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).

Nyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana on kolme sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta. Ne koskevat maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä (HE 15/2017 vp), uuden valinnanvapausjärjestelmän luomista (HE 16/2018 vp) sekä sosiaali- ja terveyspalvelun tuottamista (HE 52/2017 vp). Valiokunnan arvioinnin kohteena on asian tässä käsittelyvaiheessa se, miten sanotut mittakaavalta suuret rakenneuudistukset suhtautuvat perustuslakiin ja mitä muutoksia lakiehdotuksiin on tehtävä, jotta ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on katsonut uudistuksen merkityksen vuoksi välttämättömäksi ottaa kantaa myös maakuntauudistukseen liittyvien muiden esitysten riippuvuussuhteisiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunta toteaa mietintöluonnoksiin kohdistuvana yleisenä arviona, että niissä on pääosin arvioitu huolellisesti ja riittävällä tarkkuudella hallituksen esityksiä perustuslakivaliokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten kannalta ja tehty lakiehdotuksiin perustuslakivaliokunnan vaatimia muutoksia perustuslain vaatimusten kannalta pääosin selkeämpään ja ongelmattomampaan suuntaan.

Perustuslakivaliokunta arvioi jäljempänä tässä lausunnossa ensin maakuntien perustamista koskevaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta (jakso 2), sitten valinnanvapauslakiehdotusta koskevaa ehdotusta (jakso 3) ja tuottajalakiehdotusta (jakso 4) sekä lopuksi Ahvenanmaan asemaa (jakso 5), EU-notifiointia (jakso 6) sekä maakuntauudistukseen kuuluvien esitysten muodostamaa kokonaisuutta (jakso 8).

2 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki. Lisäksi mietintö kattaa lukuisia muita maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön. Esityksessä on ehdotus laiksi maakuntien rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tehnyt hallituksen esitykseen paljon muutoksia, joista merkittävimmät perustuvat perustuslakivaliokunnan kannanottoihin.

Maakuntalaki

Maakunnan tehtävät

Maakunnan tehtävistä säädetään maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion mukaan maakunnalle säädettävät tehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden. Valiokunnan mukaan maakuntien tehtäviä koskeva sääntely on osin asianmukaista ja maakunnan tehtävistä säätäminen kuuluu lainsäätäjän harkinnan alaan. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin selvänä, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa (PeVL 26/2017 vp, s. 21—22). Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole arvioinut sääntelyn täydentämistä maakunnan yleisellä toimialalla, mitä perustuslakivaliokunta pitää ilmeisenä puutteena.

Maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtävälaihin kuuluvat aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen. Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä, joita nykyisin hoitavat maakuntien liitot. Elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämisellä ja rahoittamisella tarkoitetaan ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta ja maakuntien liitoilta perustettaville maakunnille siirtyviä tehtäviä. Yritys-, työ- ja elinkeinopalveluihin kuuluvista työvoima- ja yrityspalveluista säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota tarpeeseen muuttaa maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohtaa, kun näyttää ilmeiseltä, että sitä koskevia hallituksen esityksiä (mm. HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) ei ehditä käsitellä kuluvalle vaalikaudella.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp, maku2-esitys) puolestaan toteutetaan maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5—8, 10—13, 16—22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirrot valtiolta ja kunnilta maakunnille.

Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä esitetty havainto tarpeesta muuttaa maakuntalakiehdotuksen 6 §:n tehtäväsääntelyä myös mainittujen tehtävien osalta seuraa siitä, jos maku2-esityksessä säädettäväksi ehdotettuja maakunnan muita tehtäviä ei tällä vaalikaudella toteutettavin säädösmuutoksien siirretä maakunnan järjestämisvastuulle.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota eri hallituksen esitysten riippuvuussuhteista seuraaviin riskeihin. Jos kasvupalveluja koskeva esitys HE 35/2018 vp jää käsittelemättä, maku2-esityksen voimaapanolakiehdotuksen (212. lakiehdotus) 2 §:stä seuraa, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi jäädä vaille toimivaltaisia viranomaisia (ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä toimivaltaisista viranomaisista ja valvontaviranomaisista on välttämätöntä säätää nimenomaisesti laissa.

Itsehallinnon lakisääteisyys

Maakuntalakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan investointien ohjauksesta. Hallituksen esitykseen sisältyneen pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtävälajoilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä oli perustuslain 121 ja 80 §:n vuoksi välttämätöntä täydentää ehdotettua täsmällisemmällä säännöksillä taloudellisesti merkittävien ja poikkeuksellisen laajakantoisten investointien kriteereistä. Tällainen muutos oli edellytys maakuntalakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan taloudellisesti merkittävällä investoinnilla tarkoitetaan maakunnan eri tehtävälajoilla investointia, joka vaikuttaa yhteistyöalueen maakuntien talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla. Muuten poikkeuksellisen laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia maakuntien toimintaan tai tehtäviin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama maakuntalakiehdotuksen 12 § ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain 121 ja 80 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin

Maakuntalakiehdotuksen 27 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös kielivähemmistön vaikuttamistoimielimestä. Tällainen toimielin tulee olla kaksikielisissä maakunnissa. Saamen kielen vaikuttamistoimielin tulee asettaa maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Vaikuttamistoimielimiä voi perustuslakivaliokunnan mukaan luonnehtia neuvoa-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja joiden luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestöosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä. Perustuslakivaliokunta huomautti, että vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi (PeVL 26/2017 vp, s. 29).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota muutoksia kielivähemmistön vaikuttamistoimielintä koskevaan sääntelyyn 27 §:ssä. Valiokunta perustelee tätä muun muassa viittaamalla hallintovaliokunnan esittämiin kannanottoihin siitä, että maakunnan toimielinrakenne on maakunnan päätettävissä ja että se, millä keinoilla kukin maakunta parhaiten vastaa velvoitteistaan eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta, tulee jättää maakunnan päätettäväksi (s. 31—32). Perustuslakivaliokunta toistaa aikaisemman kannanottonsa, mikä valiokunnan mielestä pitäisi ottaa asianmukaisesti huomioon.

Virkavastuu

Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvässä, rikoslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 65/2018 vp) ehdotetaan, että rikoslakiin tehtäisiin maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen edellyttämät tekniset muutokset. Muun muassa virkarikoksia koskevan rikoslain luvun virkamiestä ja julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntauudistukseen liittyvät täydennykset. Esitys on lakivaliokunnan käsiteltävänä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on tästä näkökulmasta tarkastellut aikaisemmin valinnanvapauslakiehdotuksia.

Maakuntalakiehdotuksen 113 §:n mukaan maakunnan hoitaessa 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Valinnanvapauslaissa ehdotetaan säädettäväksi yksityisen suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa olevien sekä yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijan palveluksessa olevien samoin kuin asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan ja tämän mainitussa rekisterissä olevan alihankkijan palveluksessa olevien virkavastuusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa myös, että samaa virka-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

vastuusääntelyä sovelletaan palveluja tuottavan yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen ja johdon jäseneneen sekä itsenäiseen ammatinharjoittajaan valinnanvapauslain mukaisessa toiminnassa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen ilmeiseen epäkohtaan, että vastaava nimenomainen virkavastuusääntely ei kohdistu maakunnan omiin yhtiöihin tai muihin yhteisöihin. Siltä osin kuin maakunnan yhtiöt tai muut yhteisöt hoitavat julkista hallintotehtävää, tulee virkavastuusääntelyn perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä ulottua myös niihin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä sääntelyä. Tällainen muutos on edellytys maakuntalain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Maakuntalain 16 luvussa ehdotetaan säädettäväksi maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista, joita sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaan ovat toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus. Palvelukeskukset ovat maakuntalain 119 §:n mukaan maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, joissa valtio voi olla osakkaana. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottaman 121 §:n mukaan tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja, huolehtia omistuksessaan tai hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta ja antaa vuosittain maakunnille ja valtioneuvostolle selvitys tehdyistä investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista maakuntatalouteen. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävänä on ehdotetun 122 §:n mukaan tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja.

Virkavastuusäännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä luonnehditaan, että maakunnan palvelukeskusten toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyyppejä toimintoja. Palvelukeskusten yhteisömuotona on osakeyhtiö. Voimassa olevassa rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa ei ole mainittu osakeyhtiöitä. Rikoslain 40 luvun 11:n täydentämistä osakeyhtiömuotoisia palvelukeskuksia koskevalla sääntelyllä ei hallituksen esityksessä pidetä tarkoituksenmukaisena luonteeltaan teknisiä muutoksia koskevan esityksen yhteydessä (HE 65/2018 vp, s. 14).

Virkavastuusääntelyn tulee kuitenkin perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä kattaa myös maakunnan palvelukeskusten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä sääntelyä. Tällainen muutos on edellytys maakuntalain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Toimivallan siirtäminen

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:ssä säädetään toimivallan siirtämisestä. Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista maakuntavaltuuston on maakuntalaissa tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Pykälän 3 momentin mukaan maakuntavaltuuston on, jos siitä laissa erikseen säädetään, annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä muissa laissa erikseen säädetyissä tehtävissä.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on hallintovaliokunnan lausunnon perusteella täydentänyt säännöstä hallituksen esitykseen verrattuna siten, että toimivallan käyttäminen on siinä luetelluissa tilanteissa annettava hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle, jos siitä laissa erikseen säädetään. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan täydennyksen kirjoitustavasta seuraa vastoin sille esitettyä informatiivisuuteen tukeutuvaa perustelua, että pykälän 3 momentissa mainitut asiat, esimerkiksi yksilöön kuuluvat sosiaali- ja terveyshuollon asiat, pysyvät pääsäännön mukaan maakuntavaltuuston päätösvallassa. Maakuntavaltuuston velvollisuutena on antaa toimivalta viranhaltijalle vain, jos siitä laissa erikseen säädetään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä vielä arvioida säännöstä sen perusteluiden valossa ja tarvittaessa täsmentää sitä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Lailla säätämisen vaatimus

Maakuntien järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaan viisi yhteistyöaluetta. Hallituksen esitykseen sisältyneen säännösehdotuksen mukaan yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ottaen huomioon perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvä lailla säätämisen vaatimus sääntelyä yhteistyöalueiden muodostamisen perusteista oli välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos oli edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että asetuksenantovaltuutta täsmennetään ensinnäkin edellytyksellä, jonka mukaan yhteistyöalueiden on oltava maantieteellisesti yhtenäisiä. Yhteistyöalueisiin kuuluvien maakuntien on sijaettava maantieteellisesti siten, että niillä on yhteistä maakuntarajaa. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että asetuksenantovaltuuteen sisällytetään edellytys siitä, että alueiden tulee olla toiminnallisia kokonaisuuksia. Toiminnallisuus liittyy sekä palvelujen järjestämisen että tuottamisen toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama sote-järjestämislakiehdotuksen 10 § ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain 121 §:n kannalta.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 11 § koskee palveluiden kokoamista. Osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitiin hallituksen esitykseen sisältyneen pykälän 1 momentin mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Siitä, mitkä palvelut kootaan kokonaisuuksiksi, ja siitä, mihin maakuntiin ne kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan laintasoinen sääntely koottavista palveluista ja tehtävistä muodostui perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta liian

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

epätäsmälliseksi, erityisesti ottaen huomioon muita kuin koottuja palveluja ja tehtäviä hoitavia maakuntia koskevat, 11 §:n 3 momentista aiheutuvat rajoitukset. Laissa oli hallituksen esityksessä ehdotettua täsmällisemmin määriteltävä, millaisia palveluita ja tehtäviä kokoaminen voi koskea. Tällainen muutos oli edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 27—28).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 11 §:n 1 momenttiin otettavaksi säännöksen, jonka mukaan suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista ja palvelujentuottajien määräytymisestä säädetään tarkemmin sosiaalihuoltolain 33 a §:ssä ja terveydenhuoltolain 45 §:ssä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama sote-järjestämislakiehdotuksen 11 § ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain 121 §:n kannalta.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjauksesta. Hallituksen esityksen mukaiseen pykälään sisältyneen asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, minkälainen investointi on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoinen ja mitkä ovat tekniset ja taloudelliset vaatimukset sille, että tietojärjestelmäpalvelun muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöstä oli välttämätöntä täsmentää ottamalla lakiin säännökset investointien laajakantoisuuden kriteereistä. Tällainen muutos oli edellytys sote-järjestämislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että sote-järjestämislakiehdotuksen 19 §:ää täydennetään säännöksellä siitä, mitä laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan. Laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan investointia, joka vaikuttaa merkittävästi maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla on muuten pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouteen maakunnassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama sote-järjestämislakiehdotuksen 19 § ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain 121 ja 80 §:n kannalta.

Palvelujen kieli

Sote-järjestämislain 6 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä siten, että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä.

Perustuslakivaliokunta totesi arvioidessaan hallituksen esitystä maakunta- ja sote-uudistuksesta, että ehdotettu sääntely laajentaa lähtökohtaisesti kielellisten oikeuksien maantieteellistä aluetta niissä maakunnissa, joista tulee kaksikielisiä. Lainsäädännössä kielelliset oikeudet oli valiokunnan mukaan siten turvattu, mutta käytännössä toteutuva tilanne määräytyy ehdotuksen perusteissa todetun mukaisesti (HE 15/2017 vp, s. 281) sen mukaan, miten aktiivisesti kaksikieliset maakunnat toimivat kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi (PeVL 26/2017 vp, s. 57). Merkityk-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

sellisiä ovat molempien kansalliskielten lisäksi myös muut perustuslain 17 §:ssä mainitut kielet. Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut voimakkaasti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen (PeVL 26/2017 vp, s. 58).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota palvelujen kieltä koskevaa 6 §:ää muutettavaksi, mitä perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten antamisen jälkeen harkittu mahdollisuutta ehdottaa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 6 §:n yksikielisiä maakuntia koskevien säännösten muuttamista kielellisiä oikeuksia heikentävällä tavalla suhteessa nyt käsittelyssä olevaan mietintöluonnokseen. Sanotun ehdotuksen sisältö ja merkitys ovat epäselviä erityisesti ottaen huomioon sääntelyn yhteys hallituksen esityksessä HE 14/2018 vp ehdotettuun kielilain muutokseen. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä saatuaan perustuslakivaliokunnan lausunnon päättäisi ehdottaa 6 §:ää muutettavaksi niin, että kielelliset oikeudet heikkenevät nyt ehdotettuun 6 §:ään nähden, tulee tällainen ehdotus saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sote-järjestämislakiehdotus sisältää maakuntien ohjaukseen liittyviä velvoitteita, joiden avulla on tarkoitus varmistaa kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Lain 26 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaisi valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi joka neljäs vuosi. Tässä yhteydessä määritellään muun muassa tavoitteet kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Maakuntien tulee lain 16 §:n mukaan sopia yhteistyösopimuksessa toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi. Lisäksi Uudenmaan maakunnalle osoitetaan lain 35 §:ssä tehtäväksi tukea ruotsinkielisten palveluiden kehittämistä koko maassa. Valiokunta kiinnittää vielä erityisesti huomiota siihen, että joissakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (esimerkiksi tietyt vammaispalvelut, lastensuojelupalvelut, psykiatriset palvelut) voi korostuneesti olla tarvetta maakuntien väliselle yhteistyölle, jotta omankieliset palvelut voidaan turvata myös ruotsiksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee harkita sääntelyn täydentämistä tältä osin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esitystä maakunta- ja sote-uudistuksesta arvioidessaan huomiota sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n sääntelyyn palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälän 2 momentin sääntely perustuu vuoden 2017 alussa voimaan tulleisiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin, joilla laaja päivitys keskitettiin 12 yksikköön. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloisista terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksista antamassaan lausunnossa (PeVL 63/2016 vp, s. 6), että perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaan pitää sitä, että laajan päivityksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin. Lisäksi valiokunta totesi perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttävän, että myös ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Valiokunta asetti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaalalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään (PeVL 26/2017 vp, s. 58—59).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Terveydenhuoltolakiin otettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta säännös, jonka mukaan väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Asiallisesti vastaava säännös sisältyy sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta piti puutteena sitä, ettei säännöksessä tai sen perusteluissa ollut tehty selkoa siitä, miten valiokunnan lausunnossa edellytetty kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli vielä — tarvittaessa valtioneuvostolta pyydettävän lisäselvityksen valossa — varmistua kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä. Perustuslakivaliokunta painotti erityistä tarvetta ryhtyä edellä kuvattujen kaltaisiin ratkaisuihin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi käytännössä (PeVL 26/2017 vp, s. 59).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tarkastellut kysymystä sote-järjestämislain 11 §:n 2 momentista yhdessä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin muuttamista koskevan kansalaisaloitteen (KAA 3/2017 vp) kanssa (sote- ja maakuntauudistusta koskeva mietintöluonnos, s. 62—64). Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että sen saaman selvityksen mukaan Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on järjestänyt ruotsin kielen koulutusta henkilökunnalleen viime vuosina tehostetusti. Erityisesti päivystysalueen henkilökunnan ruotsin kielen taitoa on kohennettu, ja yli kolmesataa työntekijää on osallistunut ruotsin kielen koulutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemän selvityksen mukaan vuonna 2017 avohoidon potilaskäynneistä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä oli 1,3 % Vaasan sairaanhoitopiirin alueelta (5 591 käyntiä). Näistä avohoidossa asioineista henkilöistä 182 oli ilmoittanut äidinkielekseen ruotsin. Kaikkiaan vuoden 2017 aikana oli Vaasan sairaanhoitopiirin asukkaista 25 ruotsinkielistä käyttänyt Seinäjoen keskussairaalan päivystyspoliklinikan palveluita. Tämä kuvaa sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sitä, että Vaasan keskussairaala on voinut vuoden 2016 terveydenhuoltolain muutoksen jälkeenkin ylläpitää kattavaa väestön palvelut turvaavaa päivystystä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysministeriön antaman selvityksen mukaan voimassa oleva terveydenhuoltolain 50 § ja ehdotettu järjestämislain 11 § mahdollistavat erityisvastuualueella ja jatkossa järjestämislain mukaisella yhteistyöalueella kattavan erikoissairaanhoidon päivystyksen ja toimivan työnjaon yhteistyössä sairaanhoitopiirien ja jatkossa maakuntien kesken. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, ettei säännöstä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista järjestämislain 11 §:ssä ole tarkoituksenmukaista muuttaa tässä yhteydessä, ja ehdottaa kansalaisaloitteen hylkäämistä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää välttämättömänä, että Vaasan keskussairaalan väestön tarpeita vastaavan päivystyksen riittävyttä seurataan ja tarvittaessa kehitetään maakuntien välistä yhteistyötä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetystä selvityksistä ei asianmukaisesti käy ilmi kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävyys eikä myöskään se, onko valiokunnan aikaisemmin säätämisyjärjestämissymyksenä pitämästä lakisääteisestä velvollisuudesta huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään, säädetty riittävän täsmällisesti. Valiokunta ei pidä riittävänä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottoa seurannasta. Jollei sosiaali- ja terveysvaliokunta varmistu kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä, tulee valiokunnan täsmentää 11 §:n 2 momentin sääntelyä tältä osin. Perustuslakivaliokunta muistuttaa myös siitä kannanotostaan, että perustuslain 17 §:n kielelliset pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

rusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaan pitää sitä, että laajan päivityksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (PeVL 63/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti maakunta- ja sote-uudistusta arvioidessaan huomiota saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Valiokunta totesi, ettei se pidä tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessa riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp, s. 61).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut, että saamenkielisiin palveluihin osoitettava määräraha on edelleen epävarmalla perustalla, koska siitä ei ole säädetty laissa. Myöskään rahoituslaissa käytetty vieraskielisyyskerroin ei turvaa saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt tärkeänä saamen kielen käyttöön liittyvien oikeuksien turvaamista ja sitä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi jatkovalmistelussa, turvaako erillisrahoitus riittävällä tavalla saamen kielestä sosiaali- ja terveyspalveluille aiheutuvat lisäkustannukset, sekä selvittää, mikä on erillisrahoituksen oikeudenmukainen kohdentamistapa suhteessa Lapin maakunnan vastuisiin. Perustuslakivaliokunta painottaa voimakkaasti näiden sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämien seikkojen merkitystä.

Perustuslakivaliokunta totesi maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa pitävänsä valitettavana, ettei tuolloin arvioitavana olleiden esitysten perusteluissa ollut tehty selkoa uudistuksen käytännön vaikutuksista viittomakieltä käyttävien asemaan. Ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden merkitys perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen näissä palveluissa ja viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtäviä hoitavien velvollisuuteen edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään (PeVL 26/2017 vp, s. 62). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei viittomakieltä käyttävien asemaan kohdistuvista vaikutuksista tehdä sanottavasti selkoa myöskään sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä tarkastella vaikutuksia myös tältä kannalta. Perustuslakivaliokunta toistaa lisäksi käsityksensä siitä, että on tärkeätä huolehtia suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käytännön toteuttamisen suunnittelussa (PeVM 2/2018 vp, s. 2, PeVL 34/2017 vp, s. 2).

Maakunnan oma palvelutuotanto

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin tarkoituksena on varmistaa, että maakunnan omien sosiaali- ja terveyspalvelujen (muiden kuin suoran valinnan palvelujen) tuotannon vastuu on selkeästi yhdellä taholla, minkä vuoksi laissa säädetään, että palvelujen tuotanto on yhden liikelaitoksen tehtävä. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja työnjakoa maakunnan liikelaitosten välillä. Tämän vuoksi lain 22 §:n 1 momenttia on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan tarpeen selkeyttää siten, että se mahdollistaa sen, että maakunnan muu liikelaitos tuottaa sen tuotantovastuulla olevaan tehtävään liittyviä yksittäisiä täydentäviä palvelun osia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavalle liikelaitokselle.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:n perusteella maakunnalla voi olla suoran valinnan palveluja varten yksi tai useampia erillisiä liikelaitoksia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa sen

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

vuoksi sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan maakunnalla voi olla lisäksi yksi tai useampia liikelaitoksia valinnanvapauslain tarkoittamia suoran valinnan palveluja varten. Ehdotus ei muuta lähtökohtaa, jonka mukaan muita kuin suoran valinnan palveluja varten maakunnalla voi olla vain yksi liikelaitos, joka voi hankkia rajoitetusti palveluja muilta liikelaitoksilta.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksen tehtävänä on tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti. Säännöksen perusteluissa katsotaan, että maakunnalla on järjestämisvastuuseensa perustuva vastuu siitä, että palveluja on saatavissa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jos osoittautuu, että palveluja ei ole muutoin saatavilla, maakunta voi huolehtia järjestämisvastuustaan siten, että maakunnan liikelaitos tuottaa tarvittavat palvelut (HE 15/2017 vp, s. 465).

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että tuolloin ehdotettuun valinnanvapauslakiin ehdotetut säännökset eivät turvanneet niin sanotussa markkinapuutetilanteessa palveluja perustuslain kannalta riittävällä tavalla. Markkinapuutteella viitattiin tilanteeseen, jossa ehdotettu valinnanvapausmalli ei olisi synnyttänyt jollakin alueella riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut takaavaa palvelutuotantoa. Valiokunnan mielestä sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus liittyi maakunnille ehdotettuun velvollisuuteen yhtiöittää oma palvelutuotantonsa ja tähän liittyvään kieltoon tuottaa palveluja maakunnan omana tuotantona. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä tuli muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti. Valiokunta katsoi, että säännös siitä, että maakunta ei itse saa tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelillä tuotettavia palveluja, sekä sote-palveluiden yhtiöittämisvelvoitetta merkitsevä säännös oli poistettava valinnanvapauslakiehdotuksesta. Muutokset olivat edellytyksenä valinnanvapauslakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Uudessa valinnanvapauslakiehdotuksessa maakunnan suoran valinnan palvelujen yhtiöittämisvelvollisuus on poistettu, eikä omaa suoran valinnan palvelujen tuotantoa ole kielletty. Maakunnan suoran valinnan palvelujen tuotanto osoitetaan valinnanvapauslakiehdotuksen 3 luvussa liikelaitokselle, jossa tulee olla sosiaali- ja terveyskeskus tai -keskuksia sekä suunhoidon yksikkö tai yksiköitä. Valinnanvapauslakiehdotuksen 15 ja 16 §:n mukaan maakunnan sosiaali- ja terveyskeskukset ja suunhoidon yksiköt voivat toimia sote-järjestämislain mukaisen liikelaitoksen osana tai niitä varten voidaan perustaa erillinen liikelaitos tai liikelaitoksia. Lisäksi maakunnalla voi olla yksi tai useampi yhtiö tai muita yhteisöjä näiden toimintojen tuottamista varten. Liikelaitos on oikeudellisesti osa maakunnan organisaatiota.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että valinnanvapauslain 16 §:n sanamuodosta ja hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, ettei maakunta voi yhtiöittää kaikkea suoran valinnan palvelutuotantoa ja että maakunnalla pitää olla riittävästi omaa tuotantoa palveluiden turvaamiseksi. Maakunnalla on velvollisuus omalla tuotannollaan vastata palvelujen saatavuudesta ja siten sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisesta (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan uutta valinnanvapauslakiehdotusta, että sen aikaisemmassa lausunnossa esittämät (PeVL 26/2017 vp) säätämisyjärjestyshuomautukset maakunnan

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

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 perusteissa painotettu ja keskeiseen asemaan nouseva maakuntien riittävä oma palvelutuotanto toteutuu ja maakunnan liikelaitoksen toimintavalmius turvataan (PeVL 15/2018 vp, s. 18–19).

Perustuslakivaliokunta pitää sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:ää sinänsä valtiosääntöisesti asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottaman valinnanvapauslain uuden 85 §:n 1 momentin mukaan maakunta voi asettaa maakunnan liikelaitokselle velvoitteen tuottaa suoran valinnan palveluja maakunnan asukkaille, jos suoran valinnan palvelujen tarjonta maakunnan alueella ilman palveluvelvoitteen asettamista ei ole riittävää takaamaan palvelujen saatavuus maakunnan alueella perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Säännöstä perustellaan EU-oikeudellisen SGEI-tarkastelun ohella lähinnä sillä, että velvoitteella taataan viimesijassa maakunnan mahdollisuus toteuttaa järjestämislain 22 §:ssä säädetty maakunnan liikelaitoksen tehtävä tuottaa palvelut, jos niitä ei ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti.

Ehdotettu valinnanvapauslain 85 § on järjestämislain 22 §:ään nähden erityissäännös, joka ehdotetussa sääntelyasetelmassa konkretisoi järjestämislain 22 §:ssä säädettyä suoran valinnan palvelujen toteuttamisedellytysten tarkemmalla sääntelyllä. Ehdotetun 85 §:n tuottamisvastuun järjestämislakia tarkemman sääntelyn johdosta merkitystä arvioissa ei ole sillä, että järjestämislain 22 §:n perusteluissa viitataan pykälässä jo sellaisenaan määritettävän tuottamisvastuuta (HE 15/2017 vp, s. 465). Perustelulausumat huomioon ottaen ei ole ymmärrettävää, miksi maakunnan tulisi erikseen asettaa liikelaitokselle palveluvelvoite, jos sellainen on jo muutenkin muiden säännöshedotusten vuoksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla olemassa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä maakunnan harkinnan varaan jäävä, erillistä päätöksentekomenettelyä ja sen toimeenpanoa liikelaitoksessa edellyttävä 85 §:n säännös ei vastaa valiokunnan edellyttämää palvelutuotannon ja liikelaitoksen toimintavalmiuden turvaamista myös henkilöstön sekä tiloja ja laitteistoja koskevan kapasiteetin osalta säädösperustaisesti siten, että maakunta

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa selvityksessään (13.12.2018) nimenomaisesti siihen, että ehdotettu 85 § mahdollistaa maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelutoiminnalle aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisen toimintaa sopeutettaessa markkinapuutetilanteessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös osoittaa siten, että sääntelyn tarkoituksena on saattaa maakunnan liikelaitoksen palvelutuotanto ja sen resursointi perustuslakivaliokunnan edellyttämälle toimintavalmiuden turvaavalle tasolle vasta markkinapuutetilanteen hallinnollisen toteamisen jälkeen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa 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 (PeVL 15/2018 vp, s. 17—19).

Sosiaali- ja terveysministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittaman selvityksen mukaan 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. Mientöluonnoksessa 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 vp perustuslain vastaisena pitämä alkuperäisen valinnanvapauslain 43 ja 52 §:n sääntely markkinapuutetilanteesta (PeVL 26/2017 vp, s. 39—41).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siinä 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 (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 18—19). Tällaisen muutoksen tekeminen on 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 säätämisyjärjestysuomautus tulee asianmukaisesti huomioiduksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Kuntien asema

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 2 momentissa on ehdotettu kunnille, kuntayhtymille sekä niiden tytäryhteisöille ja määräysvallassa oleville säätiöille kieltoa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalvveluja. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksen perusteltavuutta on sen kilpailuasetelmaan viittaavan perustelun johdosta arvioitava uudelleen (PeVL 26/2017 vp, s. 45). Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveystalvveluokunta ei ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n sääntelyä perustellaan epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisen ohella sillä, että sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämisvastuu sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottaminen (HE 15/2017 vp, s. 464). Perustuslakivaliokunta pitää esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein.

Henkilötietojen käsittely

Sote-järjestämislakiehdotuksen 58 §:n 2 momentin mukaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottajalla on oikeus käsitellä 1 momentissa tarkoitettussa maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia tietoja silloin, kun se on tarpeen asiakkaan palvelun toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:n 2 momentin vastaava säännös oli arkaluonteisten tietojen yleiseen käsittelyyn tällaisessa sääntelykontekstissa valtuuttavana ongelmallisen avoin (PeVL 15/2018 vp, s. 41). Nyt arvioitavan säännösehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että säännös mahdollistaa sen, että asiakasta hoitavilla henkilöillä on ajantasaiset tiedot asiakkaan terveydentilasta tai sosiaalipalvelujen syistä, asiakassuunnitelmasta sekä toteutuneista palveluista ja niiden vaikutuksista (HE 15/2017 vp, s. 496).

EU:n tietosuojasetuksen 4 artiklan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Sote-järjestämislakiehdotuksen 58 §:n 2 momentin sääntely näyttäisi siten mahdollistavan esimerkiksi salassapidettävien potilastietojen luovuttamisen maakunnan rekisteristä palveluntuottajan toimesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että säännös on arkaluonteisten tietojen yleiseen käsittelyyn tällaisessa sääntelykontekstissa valtuuttavana ongelmallisen avoin. Valiokunta ei ole pitänyt esimerkiksi hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Säännöstä on olennaisesti täsmennettävä ja käsittely on sidottava välttämättömyyteen. Tällainen

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

täsmennys on edellytyksenä sille, että järjestämislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Laki maakuntalain voimaannosta

Lain voimaantulo, määräajat ja kumottavat lait

Maakunta- ja sote-uudistuksen laajuuden ja merkittävyyden vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa voimaannolain 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantuloa siirrettäväksi kahdella vuodella eteenpäin alkuperäisestä tavoitteesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muut tehtävät siirtyvät maakuntien järjestämisvastuulle 1.1.2021. Maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö on tarkoitus sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan saada voimaan vuoden 2018 aikana. Maakuntavaalit on tarkoitus pitää toukokuussa 2019, ja maakuntavaltuusto aloittaisi toimikautensa 1.8.2019.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa voimaannolain 1 ja 3 §:n perusratkaisusta siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2021. Valiokunta pitää kuitenkin ilmeisenä, että uudistuksen lykkäytymisestä aiheutuu tarve vielä harkita paitsi lain voimaantulon ajankohtaa 1 §:n 2 momentissa myös eräitä muita lakiehdotuksen säännöksiä, kuten 6 §:n 5 momenttia, 7 §:n 2 momenttia ja 11 §:ää.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion mukaan ehdotetussa sote-palveluiden monituottajamallissa julkisen valvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa annettava korostetusti painoarvoa (PeVL 15/2018 vp, s. 19). Valiokunta on todennut, että perusoikeuksien toteutumiseen läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa on tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla (PeVL 26/2017 vp, s. 56). Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä tarkoin tutkia sitä, että voimaannolain 2 §:llä kumottavat lait eivät sisällä sellaisia säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista tai valvonnasta, jotka tulisivat asianmukaisesti säännellyiksi vasta maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevan maku2-esityksen (HE 14/2018 vp) myötä, ja tarvittaessa täydentää sääntelyä. Jos mainittua esitystä ei ehditä käsittelemään, viranomaisen toimivaltuuksia koskevan sääntelyn ja valvonnan puute muodostuisi perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Väliaikaishallinto

Maakunnan väliaikaisesta valmistelutoimielimestä ehdotetaan säädettäväksi voimaannolain 6 §:ssä. Maakunnan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä on vastata maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.

Maakunnan liiton hallitus asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen pykälässä lueteltujen viranomaisten kanssa käydyissä neuvotteluissa sovitun mukaisesti. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet on valittava säännöksessä lueteltujen organisaatioiden viranhaltijoista, joilla on hyvä asiantuntemus toimialansa toiminnasta ja taloudesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Lainkohdan perustelujen mukaan ennen maakuntavaltuuston toimikauden alkamista maakuntien perustamisen valmisteluun tulee sisältymään sellaista uuden organisaation hallinnon järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa, joka ei voi perustua pelkästään yksittäisten viranhaltijoiden päätöksiin tai perustettavien maakuntien alueilla toimivien viranomaisten vapaaehtoisen yhteistyön varaan. Tarkoituksena on, että valmistelutoimielimen jäsenet pysyisivät virkasuhteessa omiin työnantajaorganisaatioihinsa ja että heidät vapautettaisiin varsinaisista tehtävistään siten, että he voisivat toimia valmistelutoimielimessä tarvittaessa kokoaikaisestikin. Toimielimen jäsenet käyttäisivät toimielimessä kuitenkin itsenäisesti toimivaltaansa, eivätkä he olisi tässä tehtävässä työnantajansa edunvalvojia, vaan vastaisivat maakunnan perustamisen täytäntöönpanosta ja maakunnan yleisestä edusta (HE 15/2017 vp, s. 501—502). Maakunta- ja sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan toisessa yhteydessä, että maakunnan viranomaisilla tarkoitetaan muun muassa maakunnan väliaikaista valmistelutoimielintä ja sen alaisia viranhaltijoita ja että väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet toimisivat virkavastuulla (HE 15/2017 vp, s. 505). Perustuslakivaliokunnan mielestä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävissä on kyse maakuntahallinnon käynnistämisen kannalta erittäin keskeisestä päätöksenteosta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, missä määrin virkavastuu ulottuu väliaikaisen valmistelutoimielimen toimintaan. Sääntelyä tulee perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 118 §:stä johtuvista syistä täydentää säännöksiin virkavastuusta. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Maakuntavaalit

Maakuntalakiehdotuksen 17 § koskee maakuntavaaleja. Sen mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut maakuntavaltuustoon valitaan maakunnassa toimitettavissa vaaleissa (maakuntavaalit). Maakuntavaltuuston toimikausi on neljä vuotta, ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Voimaantulakiehdotuksen 12 § koskee ensimmäisiä maakuntavaaleja. Pykälän 1 momentissa säädetään ensimmäisten maakuntavaalien ajankohdasta, valittavien valtuustojen toimikaudesta sekä valtuustojen koosta ja siitä, minkä ajankohdan väestötietoihin valtuustojen koot perustuvat. Ensimmäiset maakuntavaalit ehdotetaan toimitettaviksi samanaikaisesti vuoden 2019 europarlamenttivaalien kanssa eli sunnuntaina 26 päivänä toukokuuta 2019. Pykälän 3—5 momentissa säädetään niistä vaalien tuloslaskennan erityisjärjestelyistä, jotka ovat tarpeen, kun maakuntavaalit toimitetaan samanaikaisesti europarlamenttivaalien kanssa.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp, s. 74/I). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakivalio-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

kunta katsoi lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että todetut kansanvaltaisuuteen liittyvät lähtökohdat muodostavat ydinsisällön niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa maakuntaitsehallinnolle. Vaaleilla valittavaa valtuustoa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä pitää myös maakuntien itsehallinnollisen aseman keskeisenä takeena.

Ensimmäisten maakuntavaalien ajankohtaa on siis arvioitava myös perustuslain 121 §:ssä suojatun itsehallinnon kannalta, minkä näkökohdan merkitystä korostaa se sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa mainittu näkökohta, että kyse on ensimmäisistä maakuntavaaleista ja niissä valituilla valtuustoilla on väistämättä uranuurtajan rooli. Perustuslakivaliokunnan mielestä äänestäjillä ja ehdokkailla tulee perustuslain 2 §:ssä säädetystä kansanvallan periaatteesta johtuvista syistä olla mahdollisuus saada riittävä kokonaiskuva maakunnan tehtävistä ja toimivallasta. Sama peruste voidaan johtaa perustuslakivaliokunnan korostamasta maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös perustuslain 14 §:n 4 momentissa turvattu vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuus edellyttää tietoa siitä, mihin vaikuttaa ja osallistua.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan maakuntalaki, sote-järjestämislaki ja valinnanvapauslaki saadaan hyväksytyksi eduskunnassa aikaisintaan maaliskuussa 2019. Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on, että maakuntavaaleja koskevan lainsäädännön voimaantuloajankohdan ja vaalien järjestämisen välinen aika jää selvästi liian lyhyeksi, jos maakuntavaalit järjestettäisiin ehdotetulla tavalla samanaikaisesti europarlamenttivaalien kanssa toukokuussa 2019. Tähän nähden on selvää, ettei edellytyksiä toimittaa ensimmäisiä maakuntavaaleja ole vielä toukokuussa 2019.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa viitataan oikeuskanslerin arvioon siitä, että vaalilainsäädännön voimaantulon ja vaalien väliin tulisi jäädä vähintään kuusi kuukautta aikaa. Vaikka kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei määritellä asiaa koskevaa vähimmäisaikaväliä, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu kuuden kuukauden aika poikkeaa esimerkiksi Venetsian toimikunnan suosittamasta yhden vuoden vähimmäisajasta (ks. Venice Commission, Code of good practice in electoral matters, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä todetuista valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista seuraa, että ensimmäiset maakuntavaalit on mahdollista järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun nyt käsiteltävä lakiehdotus on vahvistettu. Tällaisen muutoksen tekeminen voimaanpanolakiehdotuksen 12 §:ään on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Ensimmäisten maakuntavaltuustojen toimikausi jäisi perustuslakivaliokunnan mielestä varsin lyhyeksi, vain reilun vuoden mittaiseksi. Tämä liittyy siihen, 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 perustuslakivaliokunta pitää näin lyhyttä toimikautta epätarkoituksenmukaisena. Keskeiset valinnanvapauslain toteuttamiseen liittyvät maakuntavaltuustojen tehtävät ajoittuvat vuoden 2021 jälkeiseen aikaan. Sama koskee maakunnan muita kuin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia tehtäviä, joita koskevan lainsäädännön valmistelu on huomattavalta osin kesken.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna ensimmäisten maakuntavaltuustojen toimikauden pidentämistä. Jos pidetään välttämättömänä, että maakuntavaalien ajankohta yhdistetään kuntavaalien kanssa, perustuslakivaliokunnan mielestä ensimmäisten valittavien maakuntavaltuustojen toimikautta voitaisiin pidentää runsaalla vuodella siten, että seuraavat maakuntavaalit pidettäisiin vasta vuoden 2025 kuntavaalien yhteydessä. Asetelma muodostuisi tällöin jossakin määrin samankaltaiseksi kuin muutettaessa kuntavaalien ajankohtaa ja pidennettäessä siksi kuntien valtuustojen toimikautta. Valiokunta ei tuolloin pitänyt muutosta ongelmallisena sen kertaluonteisuuden ja vaaliaikataulun pysyvään muutokseen perustuvuuden vuoksi ottaen huomioon myös, ettei kuntien valtuustojen toimikaudesta säädetä perustuslaissa ja että kunnan asukkaiden perustuslaissa turvattuun itsehallintoon kuuluu vakiintuneesti oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 63/2014 vp). Valiokunta painottaa kuitenkin tilanteen poikkeuksellisuutta (ks. myös PeVM 2/2010 vp).

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 kompensaatiosääntely (PeVL 26/2017 vp, s. 18). Valiokunta asetti kompensaatiosääntelylle lakisääteisyysyden lisäksi vaatimuksen järjestelyn erillisyydestä suhteessa valtiosuuslakiin. Lisäksi kunnalla tulee perustuslakivaliokunnan mukaan säädettyjen edellytysten täytyessä olla oikeus avustukseen ja keskeistä on avustuksen perustuminen poikkeuksellisiin seikkoihin, joihin kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa.

Perustuslakivaliokunnan kanta tarkoittaa, että korvauksesta on säädettävä lailla, vaikka sen käytöstä päätettäisiin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. Erillisyyden vaatimus puolestaan tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. Yleisyyden vaatimuksen mukaisesti kompensatiojärjestelmän tulee kattaa sellaiset sote-uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta mainitsi investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi vain esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta. Kompensatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan kuitenkin edellyttää myös jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensaatiosääntelyä koskee vaatimus myös siitä, että kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus (PeVL 26/2017 vp, s. 18).

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voivat myös olla perusteita, jotka voivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensatiojärjestelyä. Järjestelyn ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa voimaanpanolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 35 §, jossa säädettäisiin kunnan oikeudesta korvaukseen ja korvausmenettelystä. Säännöksen mukaan kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus luvussa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella aiheutuvista kustannuksista. Ongelmien pitää johtua nimenomaan tästä uudistuksesta (s. 139). Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentista ilmenee, että korvausta arvioidaan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 1,0 prosenttiyksikköä, kunnalla on oikeus saada korvausta siltä osin kuin välittömät kustannukset ylittävät korvausrajan. Lisäkompensaatiota voi saada kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta, jos kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

Korvauksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6, 7, 22, 23, 27 ja 29 §:ää sekä 4 lukua, joiden lähinnä valvontaa ja tarkastusta koskevien säännösten ei katsota soveltuvan tilanteeseen. Siten sovellettavaksi tulee valtionavustuslain 20 §:n 1 momentti, jossa säädetään ilmeisen perusteettomasti saadun korvauksen palauttamisesta. Voimaanpanolaisissa kuitenkin tarkennetaan, että korvaus olisi ilmeisen perusteettomasti saatu siltä osin kuin 2 momentissa tarkoitetut välittömät kustannukset olisivat myöhempien tietojen perusteella olleet ilmeisesti vältettävissä kunnan omin toimenpitein.

Ehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan edellyttämät säädännäisyyden ja erillisyyden vaatimukset. Se täyttää myös täsmällisyyttä koskevan edellytyksen siinä suhteessa, että kunnilla on korvaukseen oikeus silloin, kun 2 momentissa asetetut edellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että korvauksen ei tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti kaikki voimaanpanolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt. [Säännöksessä on tekninen virhe; voimaanpanolain 35 §:ssä viitataan "tässä luvussa" säädettyjen järjestelyjen aiheuttamiin kustannuksiin, vaikka ilmeisesti tarkoitetaan 4 lukua.] Sosiaali- ja terveysvaliokunnan säännösehdotuksessa korvausoikeutta ei ole erikseen rajoitettu sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, mutta niihin viittaavat paitsi ehdotuksen perustelut myös 35 §:n 2 momentin säännös omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista.

Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena myös tapaa, jolla oikeus korvaukseen on sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääsääntönä oleva yhden prosenttiyksikön korotustarve nostaa kynnyksen korvauksen saamiselle niin korkealle, että kompensatiomenettely voi valiokunnan käsityksen mukaan jäädä merkityksettömäksi. Omaisuusjärjestelyistä seuraava kunnallisveroprosentin korotustarve sinänsä ilmentää itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta tämä päätösvalta voi kaventua itsehallintoa vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarve ei ole niin suuri. Vaikka kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri. Korvausoikeuden sitominen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyllä kompensatiojärjestelyllä ei tarkoitettu.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama uusi 35 § on perustuslain 121 §:n ja lausunnossa PeVL 26/2017 vp esitettyjen kannanottojen vastainen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä pykälän soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Tämä on edellytyksenä 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yhtiöittäminen

Voimaanpanolain 44 § koskee yhtiöittämistä. Säännöksen mukaan, jos maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse maakuntalain 112 §:ssä tarkoitettusta kilpailutilanteesta markkinoilla hoidettavasta tehtävästä, maakunnan on perustettava maakunnan tytäryhteisöt siten, että maakuntalaissa säädetty yhtiöittäminen on toteutettu viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022. [Säännöksessä on tekninen virhe; viittauksen tulisi kohdistua maakuntalain 113 §:ään.] Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säännökseen tehtäväksi vain säännöksessä mainittua ajankohtaa koskevan muutoksen.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että valinnanvapauslakiin ehdotetut säännökset eivät turvanneet niin sanotussa markkinapuuttilanteessa palveluja perustuslain kannalta riittävällä tavalla. Valiokunnan mukaan sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus liittyi maakunnille ehdotettuun velvollisuuteen yhtiöittää oma palvelutuotantonsa ja tähän liittyvään kieltoon tuottaa palveluja maakunnan omana tuotantona.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo valinnanvapauslakia koskevassa mietinnössä arvioidessaan sääntelyn valtiontukiluonnetta, että maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelut eivät ole taloudellista toimintaa eikä liikelaitosta tule pitää suoran valinnan palvelujen osalta yrityksenä (s. 113).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voimaanpanolain 44 §:n merkitys on muuttuneessa arviointitilanteessa epäselvä. Säännös on valmisteltu tilanteessa, jossa maakunnilla oli velvoite yhtiöittää suoran valinnan palvelujen tuotanto. Täten 44 §:n samoin kuin viitatus maakuntalakiehdotuksen 113 §:n sanamuodon suhde valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyyn palvelutuotannosta voi johtaa virheellisiin päätelmiin. Koska valiokunta on pitänyt sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuutta ja kieltoa tuottaa palveluja maakunnan omana tuotantona perustuslainvastaisena, on sääntelyn oltava tältä osin selkeää. Voimaanpanolain 44 §:n ja maakuntalakiehdotuksen 113 §:n sääntelyä yhtiöittämisvelvollisuudesta on täsmennettävä siten, että siitä käy selvästi ilmi, että velvollisuus ei koske sosiaali- ja terveyspalveluja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että maakunta- ja voimaanpanolakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Laki maakuntien rahoituksesta

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp), että laki maakuntien rahoituksesta (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan rahoituslakiehdotuksen 1 §:n sääntelystä rahoituksesta poikkeamisesta valtion talousarviossa, 3 §:n sääntelystä maakuntien rahoitusosuuksien määrittämisestä asetuksessa ja 6, 7 ja 8 §:n sääntelystä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

jen rahoituksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallituksen esitykseen sisältyneen rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään kyseisen lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä. Rahoituslakia koskevien täydentävien esitysten (HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) mukaan maakuntien tehtävien rahoitus toteutettaisiin maakunnille kohdentuvana yleiskatteellisena rahoituksena (HE 57/2017 vp, s. 20). Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettua sääntelyä voitiin pitää poikkeuksellisen ja ongelmallisen avoimena perusoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta, koska rahoituksen perusteista ei säädettäisi täsmällisesti laissa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että valtion rahoitus myönnetään maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen kyseisen lain nojalla. Lisäksi lainkohtaa täydennettäisiin siten, että rahoituslakia ei kuitenkaan sovelleta maakuntien kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty.

Rahoituslakiin ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan enää sisälly valtuutta määrätä rahoituslain mukaisesta rahoituksesta toisin valtion talousarviossa, vaan rahoitus määräytyisi lainsäätötoimenpiteiden mukaisesti ja rahoituksen perusteista säädettäisiin laissa. Rahoituslain 1 § ei näin ymmärrettynä ole ongelmallinen perustuslain kannalta.

Hallituksen esitykseen sisältyneen 3 §:n 1 momentin mukaan maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin maakuntien osuuksien painotukset.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että rahoituslain 3 §:ssä säänneltyjen rahoitusosuuksien painoarvoilla on keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan lailla, ehdotettu asetuksentasoinen sääntely ei ollut riittävää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että rahoitusosuuksien painoarvoja koskeva asetuksenantovaltuus poistetaan pykälän 4 momentista ja painoarvoja koskeva sääntely palautetaan pykälän 1 momenttiin sen sisältöisenä kuin se oli alkuperäisessä hallituksen esityksessä. Lisäksi sääntelyä tarkistettaisiin ensimmäisessä täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 57/2017 vp) ehdotetuilla painoarvoilla. Ehdotettua sääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää tältä kannalta riittävänä perustuslain vaatimusten kannalta. Valiokunta tarkastelee kuitenkin jäljempänä vielä erikseen rahoitussääntelyn suhdetta maakunnille siirrettäviin tehtäviin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos perustuu hallituksen esitysten (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp) tavoin siihen lähtökohtaan, että maakunnalla ei olisi verotusoikeutta vaan vastuu maakuntien tehtävien rahoituksesta olisi pääosin valtiolla. Val-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

tion rahoituksen lisäksi maakuntien tulot muodostuisivat asiakas- ja käyttömaksuista sekä myyntituloista. Rahoituslakiin perustuva valtion rahoitus olisi yleiskatteellista. Maakunnat päättäisivät sen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti ottaen huomioon lakiin perustuvat velvoitteensa ja toimivaltansa rajat.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa PeVL 26/2017 vp valtion maakunnille osoittaman rahoituksen riittävyyttä. Valiokunta totesi, että asiasta ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen kuuluu kuitenkin valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Valiokunta piti myös maakuntien rahoituksen lähtökohtana sitä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp, s. 22—23 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta toisti kantansa valinnanvapausesityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 15/2018 vp. Valiokunta viittasi aiemmin esittämäänsä näkemykseen, jonka mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Maakuntien rahoitusta tulee arvioida soveltuvien osin kyseistä periaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Koska maakunnille ei ehdoteta verotusoikeutta ja maakuntien itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveystalouden turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 20—21 ja viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan PeVL 15/2018 vp myös ehdotettuun rahoitusmalliin sisältyvää kustannusten kasvun oikeudellista rajoitinta ja maakuntaindeksiä, joka otettaisiin huomioon valtion rahoitusta tarkistettaessa. Menorajoittimen tarkoitus on varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua rajoitinta perusoikeuksien turvaamisen kannalta epäsuhtaisena, kun otettiin huomioon ennakoitavissa oleva kustannusten nousukehitys. Arvio perustui hallituksen esityksen vaikutusarvioihin, valiokunnan hallitukselta saamiin lisäselvityksiin sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin (PeVL 15/2018 vp, s. 22).

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään perustuva maakuntaindeksi ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättä perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. Epäkohta oli merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Sitä korosti se, että hallituksen esityksen perustelujen (HE 15/2017 vp, s. 553) mukaan maakuntien lakisääteisistä tehtävistä ja velvoitteista aiheutuva kustannusten lisäys huomioitaisiin vain kertaalleen valtion rahoituksen tasoa korottavasti muutoksen tullessa voimaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille voisi muodostua näin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rakenteellinen jännite. Merkityksellistä maakuntaindeksin perustan valtiosääntöoikeudellisessä arvioinnissa oli sekin, kuinka rahoituslakiehdotuksen mukaan siirtymäkauden rahoituksessa on tarkoitus ottaa huomioon vain kustannustason muutos mutta ei palvelutarpeen muutosta (PeVL 15/2018 vp, s. 22—23).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota rahoitusmalliin muutoksia maakuntaindeksiä ja kustannusten kasvun rajoitinta koskevilta osin. Se pitää hallituksen ehdottamaa maakuntaindeksin rakennetta perusteltuna ennen kaikkea siksi, että sen avulla pyritään tukemaan uudistuksen tavoitetta kustannusten kasvun hillitsemisestä. Yleisen ansiotasoindeksin (painokerroin maakuntaindeksissä 0,45) käyttöä valiokunta perustelee sillä, että maakunnat eivät voi suoraan vaikuttaa indeksin kehitykseen, mikä kannustaa niitä hillitsemään palkkakustannusten kasvua (s. 94).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan maakuntaindeksistä esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota. Valiokunta toistaa aikaisemman kantansa ja toteaa, että valiokunnan mielestä sääntelyä tulee muuttaa.

Hallituksen esityksen sisältämän rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti mahdollisesti toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisen myös pykälän 2 momentissa säädetyn määrän ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Välttämättömyyshedellytys asetti perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeamiskynnyksen ongelmallisen korkealle ja säännös oli muutoinkin varsin tulkinnanvarainen. Tulkinnanvaraisuutta lisäsi säännöksen soveltamisen vaihtoehtoisuus maakuntalakiehdotuksessa ja sote- järjestämislakiehdotuksessa tarkoitettujen neuvottelu- ja arviointimenettelyjen kanssa. Esityksen perustelujen mukaan säännöksen soveltaminen edellytti taloudellisten ongelmien koskevan useita maakuntia, minkä lisäksi edellytyksenä näytti olevan, että palvelujen järjestämistä turvaava rahoitus on ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut. Valiokunta piti näin suppeaa soveltamisalaa ongelmallisena perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Rahoituksen tarkistusperustetta ei määritelty ehdotetussa 6 §:n 3 momentissa niin, että se tosiasiallisesti vastaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustarvetta ja täyttäisi myös perustuslain säännökseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen (PeVL 15/2018 vp, s. 23—24).

Myös rahoituslakiehdotuksen 7 ja 8 §:n poikkeussäännösten soveltamiseen liittyi perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia, joiden johdosta säännösten vaikutus olisi voinut jäädä vähäiseksi. Pykälät koskivat maakunnan rahoituksen harkinnanvaraista korottamista ja valtion rahoitusta taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle. Korkean soveltamiskynnyksen ja valtionvarainministeriölle osoitetun harkinnan vuoksi ne olivat ongelmallisia perustuslain kannalta. Valiokunta piti ehdotettua 7 §:ää erikoislaatuksena siinäkin suhteessa, että korotuksen yhteismäärä olisi vähennetty maakunnille maksettavasta valtion rahoituksesta niin, että vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Yhden maakunnan rahoituksen korottaminen vähentäisi siten kaikkien maakuntien saamaa vuosittaista rahoitusta. Ehdotetut poikkeussäännökset eivät toteuttaneet riittävän yksiselitteisesti perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään myös poikkeustilanteissa. Valiokunta piti sinänsä selvänä sitä, että valtion tulee viime kädessä turvata oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole siihen taloudellisia mahdollisuuksia. Sääntely muodostui perustuslain kannalta ongelmalliseksi siltä osin kuin poikkeustilanteita koskevat menettelysäännökset eivät velvoittaneet valtiota toteuttamaan tätä vastuuta riittäväällä tavalla. Poikkeustilanteita koskevan sääntelyn tuli valiokunnan mukaan luoda vähimmäisedellytykset sille, että maakunnat kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain vaatimalla tavalla (PeVL 15/2018 vp, s. 23—25).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin, 7 §:n ja 8 §:n muuttamista merkittäväällä tavalla. Uudessa 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin 2 momentissa tarkoitettua menorajoittimen perusteella määräytyvän valtion rahoituksen korottamisesta silloin, kun rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen tarkoittaisi mietintöluonnoksen perustelujen mukaan palvelujen turvaamista nimenomaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin merkityksessä (s. 146—147). Säännökseen ehdotetaan lisäksi soveltamisedellytyksinä määrällisiä kriteerejä. Säännöksessä tarkoitettu tilanne voisi syntyä eri maakunnissa eri syistä. Perusteluissa mainitaan ensinnäkin tilanne, jossa kaikkien tai usean maakunnan rahoituksen ja velvoitteiden välillä vallitsisi merkityksellinen epäsuhta, jonka johdosta maakunnan rahoitusperiaate ei toteutuisi. Myös maakunnittaiset menojen merkittävät satunnaisvaihtelut erityisesti pienissä maakunnissa voisivat saada aikaan säännöksen tarkoittaman tilanteen (mietintöluonnos s. 147).

Uusi 6 §:n 3 momentti on lähtökohdiltaan valtiota velvoittava ("tasoa on korotettava") eikä se jätä hallituksen esityksestä poiketen harkintavaltaa rahoituksen korottamisen suhteen. Välttämättömyyden sijasta säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että rahoituksen korottaminen on säännöksen tarkoittamassa tilanteessa "tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen". Ilmaisuuksella "tarpeen" tuo säännökseen kuitenkin harkinnanvaraisen elementin. Täten korotuksen määrä perustuisi yhä osaksi tulkinnanvaraisiin säännöksiin ja edellyttäisi käytännössä kokonaisarviointia, mikä todetaan myös mietintöluonnoksen perusteluissa (s. 147). Tarpeen määrittelyyn liittyvä kokonaisuus siirtää perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällön määrittelyä lainsäätäjältä lainsoveltajalle ja talousarviopäätöksentekoon tavalla, joka ei ole aivan ongelmatonta.

Jos valtion rahoituksen tasoa säännöksen nojalla korotettaisiin, korotus koskisi kaikkia maakuntia ja kohdennettaisiin niille rahoituslain 3 luvun jakoperusteiden mukaisesti. Korotus jäisi maakuntien rahoituspohjaan ja nostaisi siten pysyvästi rahoituksen tasoa (mietintöluonnos s. 147—148). Voimaantulosäännösten mukaan 6 §:n 3 momenttia sovellettaisiin valtion rahoituksen tason määrittämiseen jo vuonna 2021, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon on mietintöluonnoksen mukaan tarkoitus siirtyä maakuntien järjestämisvastuulle (4. lakiehdotus 31 §:n 4 mom., 3. lakiehdotus 3 §:n 1 mom.).

Rahoituslain 7 §:ssä (maakunnan lisärahoitus) sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säädettäväksi yksittäisen maakunnan oikeudesta lisärahoitukseen tilanteessa, jossa maakunnan mahdollisuudet riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen muutoin vaarantuisivat. Lisärahoitus toimisi sekä ennakoivana että tarvittaessa yksittäisen maakunnan ongelmatilanteita korjaavana rahoituskeinona (s. 149). Pykälää sovellettaisiin toissijaisena suhteessa 6 §:n 3 momenttiin ja muihin rahoituslain 2—4 luvun säännöksiin nähden. Siten esimerkiksi 6 §:n 3 momentin soveltaminen ei sulkisi pois 7 §:n soveltamista (s. 149). Edellytysten täytyessä lisärahoituksen saamiseen syntyisi oikeus eikä valtiovarainministeriöllä olisi asiassa harkintavaltaa. Lisärahoituksen määrästä säädettäisiin kuitenkin samoin kuin 6 §:n 3 momentissa: se perustuisi käytännössä maakunnan taloudellista tilannetta koskevaan kokonaisarvioon, jonka tietoperusta muodostuisi keskeisesti maakuntalakiehdotuksessa ja sote-järjestämislakiehdotuksessa tarkoitetuissa neuvottelu- ja arviointimenettelyissä. Lisärahoitusta saaneen maakunnan rahoituksen kokonaistason tulisi olla perustelujen mukaan sellainen, että "maakunta pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella ra-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

hoitusosuudellaan sekä saamallaan lisärahoituksella sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteistä velvoitteista" (s. 149).

Myönnetty lisärahoitus voisi johtaa maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseen ja viime kädessä maakuntajaon muuttamiseen siten kuin maakuntalain 105 §:ssä ja maakuntajakolaissa tarkemmin säädetäisiin. Mietintöluonnoksessa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi oikaisumenettelyä koskevaa rahoituslain 27 §:ää. Oikaisuvaatimus ja valitus olisivat maakunnan käytettävissä myös tilanteessa, jossa valtiovarainministeriön päätös koskee 7 §:ssä tarkoitetun lisärahoituksen myöntämistä.

Rahoituslain 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakunnalle myönnettävästä valtion lainasta ja valtiontakauksesta sekä valtionavustuksesta. Valtionavustuksella tarkoitettaisiin valtionavustuslain mukaista avustusta, ja sitä koskeva viittaussäännös olisi luonteeltaan informatiivinen (mietintöluonnos s. 93, 150). Valtion lainan ja valtiontakauksen myöntäminen olisi kokonaan harkinnanvaraista, kun myöntämisedellytyksiä ei vahvistettaisi laissa. Lisärahoituksen tavoin myönnetty laina ja valtionavustuskin vähennettäisiin vuosikohtaisesti 6 §:ssä tarkoitetun valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista, joten sillä ei olisi pysyvää vaikutusta maakunnille osoitettavaan kokonaisrahoitukseen (4. lakiehdotus 5 §:n 1 mom., mietintöluonnos s. 146).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp säätämisympäristökannanottona, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen (s. 25). Valiokunnan kannanotto koski sekä rahoituksen riittävyttä että yksittäisiin tai kaikkiin maakuntiin kohdistuvia poikkeustilanteita.

Muutetun 6 §:n 3 momentin mukaan rahoituksen tasoa nostetaan vain, jos rahoituksen taso vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin seitsemässä maakunnassa taikka maakunnissa, joiden asukasmäärä yhteensä on enemmän kuin 40 % koko maan asukasmäärästä. Rahoituslain 6 §:n 3 momentti on kustannusten hillinnän rajoittimesta poikkeava rahoitussäännös. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei esitetä sellaisia perusteluja, joiden perusteella on mahdollista arvioida säännösehdotuksen soveltamisen edellytysten hyväksyttävyyttä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perusoikeuksissa on kyse jokaisen oikeuksista. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan rahoitusongelmat sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyvät tyypillisesti kalliisiin hoitoihin, kalliisiin investointeihin taikka tietyn paljon palveluja vaativan erityisryhmän palvelujen toteuttamiseen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutetun 6 §:n 3 momentin määrälliset edellytykset lisärahoitukselle ovat kiristyksiä suhteessa siihen säännökseen, jota valiokunta arvioi edellisessä lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp, s. 19–25). Valiokunta toteaa siten pitävänsä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoituksen korottamista koskevaa erityissääntelyä yhä perustuslain kannalta ongelmallisena. Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ei ole perusoikeuksien turvaamiseksi aivan riittävä. Rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn tulee turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn ongelmallisuus voidaan korjata esimerkiksi pois-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

tamalla 6 §:n 3 momentissa mainitut raja-arvot ("40 % koko maan asukasmäärästä" ja "useamassa kuin seitsemässä maakunnassa") tai väljentämällä niitä. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset rahoituslain 7 ja 8 §:n osalta on sitä vastoin otettu mietintöluonnoksessa riittävällä tavalla huomioon. Perustuslakivaliokunnan mielestä 7 §:n perusteluista tulee kuitenkin poistaa se sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa (s. 148) esitetty harhaanjohtava ja virheellinen toteamus, että 7 §:ssä säädettäisiin maakunnan rahoituksen harkinnanvaraisesta korottamisesta.

Rahoituslain 23 §:ssä säädetään valtion rahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö myöntää maakunnalle valtion rahoituksen hakemuksetta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 23 §:n 4 momentissa säädetään siitä, että 7 §:ssä tarkoitetun lisärahoituksen myöntämismenettely voi käynnistyä sekä valtioneuvoston omasta aloitteesta että maakunnan hakemuksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on epäselvää. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuoto luettuna yhdessä 23 §:n 1 momentin kanssa vaikuttaisi viittaavan siihen valtiosäännön kannalta nurinkuriseen asetelmaan, että valtioneuvoston yleisistunto tekisi valtiovarainministeriölle esityksen lisärahoituksen myöntämisestä. Säännöstä on syytä täsmentää.

3 Valinnanvapauslakiehdotus

Lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Laissa säädettäisiin asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden käyttämiseen liittyvästä neuvonnasta ja ohjauksesta, palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen yhteensovittamisesta, palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista, palveluntuottajille suoritettavista korvauksista, tiedonhallinnasta, valvonnasta sekä valinnanvapausmallin käyttöönotosta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen voimaantulo ja siirtymäajat

Lausunnossa PeVL 15/2018 vp perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan siihen, ettei ehdotettua uudistusta 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 lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 13—14).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunta piti 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 säädettyä ajankohtaa aikaisemmin, joko kaikissa tai osassa kyseisiä palveluja. Aikaistetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin tuli kuitenkin asettaa laissa täsmälliset edellytykset (PeVL 15/2018 vp, s. 14).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että valinnanvapauslaki tulee voimaan 1.1.2021, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu myös siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Muutos merkitsee valinnanvapauslain voimaantulon lykkäämistä vuodella hallituksen esityksessä HE 16/2018 vp ehdotetusta. Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön koko maassa 1.1.2022 (valinnanvapauslakiehdotus 87 ja 88 §; vrt. HE 16/2018 vp mukaan 1.7.2020). Käyttöönottoon ei liittyisi palvelu- tai alueperusteisia vaiheistuksia. Siirtymäaika valinnanvapauslain voimaantulosta olisi yksi vuosi, kun se hallituksen esityksen HE 16/2018 vp mukaan olisi ollut puoli vuotta.

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). Valtioneuvoston luvalla aloittamista voitaisiin kuitenkin aikaistaa, ja valtioneuvosto voisi myöntää aloittamiselle myös enintään vuoden lisäajan (valinnanvapauslakiehdotus 89—91 §). Suunhoidon yksiköiden toiminta alkaisi 1.1.2023 ja 1.1.2024 siten kuin valinnanvapauslain 92 §:ssä tarkemmin säädettäisiin. Siirtymäaika valinnanvapauslain voimaantulosta olisi suoran valinnan palveluissa siten kahdesta kolmeen vuotta palvelusta riippuen, poikkeustapauksessa myös tätä lyhyempi.

Voimaantuloa koskevat sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukset perustuvat oletukselle, että maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö olisi ehditty saattaa voimaan jo vuoden 2018 aikana. Tällöin maakuntavaalit olisi voitu järjestää 26.5.2019 ja maakuntavaltuusto olisi aloittanut toimikautensa 1.8.2019 (StV:n mietintöluonnos, 3. lakiehdotus 12 § ja s. 133).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että maakuntaudistuksen aikataulua on asian eduskuntakäsittelyssä kuluneen ajan vuoksi jo arvioitu uudelleen. Voimaantulon voimaantuloa pitää siirtää sosiaali- ja terveysvaliokunnan kaavailemaa ajankohtaa myöhemmäksi, ja ensimmäiset maakuntavaalit voidaan järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun nyt käsiteltävä lakiehdotus on vahvistettu. Tämä merkitsee maakuntavaltuustojen toiminnan aloituksen myöhentymistä. Tämän johdosta valinnanvapauslain voimaantulon ja laissa tarkoitettujen valinnanvapauspalvelumuotojen käyttöönoton ajankohdatkin pitää vielä mukauttaa muihin aikataulumuutoksiin sekä siirtää lain voimaantuloa ja palvelujen käynnistämiseen liittyviä siirtymäsäännösten aikatauluja suhteessa vaalien myöhentymiseen siten, että turvataan perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla riittävä aika toiminnan vakaalle käynnistämiseksi sekä hallitulle siirtymiselle valinnanvapausjärjestelmään.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että lähtökohdat sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ovat toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista koskevia ehdotuksia. Tähän liittyy myös lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiin poikkeuksetta sisältyvä epävarmuuselementti. Valiokunnan mielestä käsiteltävänä olleessa

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

tilanteessa vaikutusarvioinnissa esitettyihin riskeihin tuli 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 3 momenttiin saattaa syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 26/2017 vp, s. 37—38).

Arvioidessaan hallituksen uutta valinnanvapausesitystä perustuslakivaliokunta totesi, että valiokunnan aikaisemmin esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset uudistuksen voimaantuloaikataulusta liittyivät riskien hallintaan eli arvioon siitä, 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 näiden seikkojen perusteella, että uudistuksen hallittu toteuttaminen edellytti riittävää siirtymäaikaa (PeVL 15/2018 vp, s. 13).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa ehdotettua valinnanvapauslainsäädännön voimaantulon lykkäämistä ja siirtymäaikojen pidentämistä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää sinänsä olennaisena, vaikka muutosten merkitystä vähentää sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn pitkittyminen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voidaan myös katsoa, että ehdotetut voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyt ovat vähentäneet uudistuksen toteuttamiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä riskejä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa on tältä osin otettu tyydyttävällä tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 vp esitetyt lain voimaantuloa koskevat valtiosääntöoikeudelliset, säätämisyjärjestykseen vaikuttavat huomautukset.

Perustuslakivaliokunta piti mahdollisena, että eri maakunnissa siirrytään valinnanvapausjärjestelmään asteittain. Valiokunta katsoi, että aikaistetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin on asetettava laissa täsmälliset oikeudelliset edellytykset. Maakunnilla on oltava riittävät toiminnalliset edellytykset turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 tietoturvaliikkeen 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 terveysvaliokunta ehdottaa, että valinnanvapauslakiin lisätään uusi 90 §, joka koskee lupaa sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle. Valtioneuvosto myöntäisi hakemuksesta maakunnalle luvan suoran valinnan palvelujen aikaistetulle siirtämiselle laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on muu-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

toin perustuslakivaliokunnan kannan mukainen, mutta säännöksen ajallinen soveltamisala on perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallinen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2021. Valiokunta pitää selvänä, että maakuntien liikelaitoksen toiminta ei voi siten olla heti järjestämisvastuun alkaessa vakaata ja muutoin kaikki 90 §:n ehdot täyttävää, eikä tästä ole ainakaan mahdollista esittää näyttöä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää, että lainsäätäjät säätää kyseessä olevista palveluista laissa perusoikeudet turvaavalla tavalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaa 90 §:ää on muutettava siten, että edellä todettu ajallinen ongelma poistuu. Ehdotetun 90 §:n edellytysten toteutumisesta uudessa palvelurakenteessa tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olla riittävää näyttöä. Valiokunta katsoo, että tällaista näyttöä on mahdollista esittää vasta silloin, kun järjestämisvastuun siirto on toteutettu ja maakunnan liikelaitosten toiminta on alkanut. Valiokunta katsoo, että 90 §:ssä tarkoitettua lupaa sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle ei voida myöntää välittömästi järjestämisvastuun alettua, vaan varsinaisen maakuntahallinnon tulee voida osoittaa vakuuttavasti, että maakunta on jo kyennyt toteuttamaan järjestämisvastuutaan hallitusti ja asianmukaisesti siten, että maakunnan liikelaitoksen toiminta on vakiintunutta. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota valinnanvapauslain pilotointia koskevaan sääntelyyn. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on sinänsä asianmukaisesti ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanoton sääntelyn täsmentämisestä pilotointiin osallistuvien alueiden tai niiden valintakriteerien määrittelyllä sekä henkilöllisellä soveltamisalalla (PeVL 15/2018 vp, s. 56), vaikka sääntelyä rasittaaakin ilmeinen vaikeaselkoisuus.

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden muun muassa nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytön kehittämiseksi toteutetaan pilotointi vuosina 2019—2021. Sitä koskevan valinnanvapauslain 97 §:n mukaan pilotoinnin tarkoituksena on saada kokemusta asiakassetelin sekä henkilökohtaisen budjetin palvelukokonaisuuksista ja palveluprosessista, asiakassetelin arvon määrittämisestä ja henkilökohtaisen budjetin laskemisesta sekä seurantajärjestelmän kehittämisestä ja tukea niiden käyttöönottoa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on epäselvää, onko pilotoinnista saatuja kokemuksia mahdollista hyödyntää ja siten tukea asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa maakunnissa, jos käyttöönotto tapahtuu välittömästi pilotoinnin päätyttyä. Kireä aikataulu voi myös estää pilotoinnista saatujen kokemusten hyödyntämisen lainsäädännön valmistelussa. Pilotointia koskevaa sääntelyä ei voi pitää täysin perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevassa käytännössä edellytetyn mukaisena.

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotolle ehdotettu siirtymäaika muodostuu näin ollen liian lyhyeksi, jotta pilotointia koskevaa sääntelyä voitaisiin tältä osin pitää perustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

lain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta kokonaan ongelmattomana. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee muuttaa siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä siten, että pilotoinnin tulosten selvittäminen ja arviointi voidaan järjestää asianmukaisesti. Vaihtoehtoisesti pilotointia koskeva sääntely tulee poistaa siltä osin kuin valinnanvapauslainsäädännön toimeenpanoaikataulu estää pilotoinnin tulosten asianmukaisen selvittämisen ja arvioinnin järjestämisen.

Asiakassuunnitelma

Perustuslakivaliokunta piti valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossa asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä periaatteellisesti merkittävänä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valinnanvapausjärjestelmässä asiakassuunnitelma on samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämistä vastaavien tosiasiallisen hoidon, asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden jakamisen väline. Se piti asiakassuunnitelman laatimista perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, kun asiakassuunnitelma olisi luonteeltaan väline, jonka avulla julkinen valta toteuttaa sille perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valiokunta piti asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä merkityksellisenä myös perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 15/2018 vp, s. 25).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jäi lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Valiokunta edellytti, että sosiaali- ja terveysvaliokunta täsmentää sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Siltä osin kuin asiakassuunnitelmaa pidettäisiin sitovana, asiakkaalla tuli olla käytettävissään oikeusturvakeino myös silloin, kun suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa. Täsmittäminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä (PeVL 15/2018 vp, s. 26, 28).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa laajoja muutoksia asiakassuunnitelmaa koskeviin valinnanvapauslain säännöksiin. Muutetussa 2 §:ssä määritellään hallituksen esityksestä poiketen asiakassuunnitelma asiakirjaksi, joka sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelmasta säädetään tarkemmin valinnanvapauslain 5 §:ssä. Sen ehdotetussa 1 momentissa säädetään asiakassuunnitelman tarkoituksesta ja luonteesta. Asiakassuunnitelma laaditaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella palveluntuottajan tuotantovastuusta riippumatta. Uudessa 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asiakassuunnitelman sisällöstä. Säännöksen mukaan asiakassuunnitelma sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa asiakassuunnitelman muuttamista sitomattomaksi ja valinnanvapauslain täsmittämistä siten, että sitomattomuus ilmenee laista. Asiakassuunnitelman sitomaton luonne ilmenee valinnanvapauslakiesityksen 5 §:n 5 momentista, jonka mukaan asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin ja asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveyden-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

huollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelujen antamista koskeva päätös määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Tähän liittyen sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa muutoksia myös lakiehdotuksen 34, 51, 71 ja 82 §:ään.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ratkaisu poistaa suunnitelman muutoksenhakukelpoisuutta koskevan ongelmallisuuden perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa on kuitenkin edelleen epäselvä. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti järjestämislakiehdotuksen 23 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen ottaa suunnitelma huomioon asiakkaan palveluja toteutettaessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on sinänsä asianmukaisesti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö, jonka mukaan säädösteksti tulee sitomattoman suunnitelman osalta muotoilla siten, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy ilmi suoraan laista (ks. PeVL 13/2007 vp, s. 3/II, PeVL 58/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4). Järjestämislain 23 §:ään ehdotetun huomioimisvelvollisuuden johdosta asiakassuunnitelmaa ei voi pitää vain suositusluonteisena. Valinnanvapauslain 2 §:ssä tarkoitettuun yhteenvetoon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voi sisältyä kirjauksia, jotka muun lainsäädännön perusteella velvoittavat oikeudellisesti palvelutuottajaa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä vaatimus muotoilusta yhdeksi huomioonotettavaksi seikaksi on lähtökohtaisesti kiinnittynyt tilanteeseen, jossa lakiehdotuksen eräissä säännöksissä käytettyjen ilmaisujen takia suunnitelma on näyttänyt saavan perusoikeussäännösten lakivarausten kannalta ongelmallisesti oikeudellisesti velvoittavia ja osin lain säännöksiä syrjäyttäviäkin piirteitä (PeVL 20/2005 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä järjestämislakiehdotuksen 23 §:n sääntely poistaa tällaisen ongelman.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että se katsoi edellyttäessään sosiaali- ja terveysvaliokunnan täsmentävän sääntelyä, että palveluntuottajan sidonnaisuutta asiakassuunnitelmaan ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Valiokunnan käsityksen mukaan asiakassuunnitelma on luonteeltaan viranomaisen asiakirja. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yksityinen asianosainen voi tietyissä olosuhteissa luottaa esimerkiksi viranomaisen internetsivuilla julkaistuihin ohjeeseen (KHO 2006:90) ja julkisen luotettavuuden omaaviin väestötietoihin (KHO 2016:179).

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman nimenomaisen oikeudellisen sitovuuden poistaminen ei tee merkityksettömäksi asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitteita tai merkitystä. Sosiaali- ja terveysvaliokuntakin korostaa, että tuottajia velvoittavien säännösten poistamisen tarkoituksena ei ole hävittää palvelutarpeen arviointiin perustuvan asiakassuunnitelman merkitystä asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumista edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää asiakassuunnitelman merkitystä palveluprosessissa hyvin keskeisenä. Laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna (s. 31). Sääntelyn muutokset koskevat myös monituottajamallin perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä perusratkaisuja ja maakunnan toimintaedellytyksiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn tehdyt muutokset vähentävät olennaisesti maakunnan mahdollisuuksia taata sosiaali- ja terveyspalveluiden saataavuus ja laatu. Samalla ne vievät perusteita sosiaali- ja terveysvaliokunnan tärkeinä pitämien näkökohtien toteutumiselta. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotusta on arvioitava suhteessa perustuslain sääntelyyn, ennen kaikkea perustuslain 6, 19, 22 ja 124 §:ään. Perustuslakivaliokunta kiinnittää arvionsa tältä osin ennen kaikkea siihen, että valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan hyvin merkittävällä tavalla asiakassuunnitelman merkitystä uudessa palvelujen tuotantojärjestelmässä.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan muun ohella, että maakunnan liikelaitos vastaisi siitä, että asiakassuunnitelma muodostaa asiakkaan palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden (HE 16/2018 vp, s. 171). Lisäksi "maakunnan liikelaitos ... viime kädessä määritteli asiakkaan asiakassuunnitelman, joka sitoisi myös suoran valinnan palvelun tuottajia" ja "näin varmistettaisiin liikelaitoksen tehokas mahdollisuus vastata palvelukokonaisuuksista ja varmistaa palveluintegraation toteutuminen yksilötasolla sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka käyttävät useampia erilaisia palveluja." (s. 331) Perustelujen mukaan "palveluntuottajalla olisi velvollisuus tuottaa palvelut hallintopäätöksessä, asiakassetelissä ja henkilökohtaisessa budjetissa edellytetyin tavoin asiakassuunnitelman mukaisesti" (s. 336) ja "maakunnan liikelaitoksella olisi mahdollisuus puuttua yksittäisen asiakkaan saamaan palveluun lain 34 §:ssä tarkoitettua asiakassuunnitelman avulla" (s. 345). Perusteluissa jatketaan, että "valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksistä keskeisiä maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen kannalta ovat ... liikelaitoksen mahdollisuus päättää henkilön palveluista sote-keskusta sitovalla asiakassuunnitelmalta" (s. 346) ja "palveluntuottajan olisi ... toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti ja noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja". Lisäksi "suoran valinnan palveluntuottajan olisi järjestämislain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla toteutettava asiakkaan palvelut tuottamiensa palvelujen osalta asiakassuunnitelman mukaisesti" (s. 356). Perusteluissa myös todetaan, että "liikelaitos vastaisi heidän kohdallaan asiakassuunnitelmasta, jota muiden palveluntuottajien tulisi noudattaa. Näin varmistettaisiin yksilötason palveluintegraatio paljon erilaisia palveluja tarvitsevien kohdalla" (s. 362).

Perustuslakivaliokunta korosti vuoden 2014 valtiopäivien lopulla sote-uudistusta koskevassa lausunnossa, että uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi ehdotetut perusratkaisut — erityisesti palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen — liittyvät läheisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §) koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla (PeVL 67/2014 vp, s. 3). Valiokunta pitää siten selvänä, että palvelujen integraatio on myös perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta merkityksellistä. Asiakassuunnitelman tarkoitus ei kuitenkaan liity vain integraation turvaamiseen, vaan kyse on myös tiettyjen palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisesta.

Ottaen huomioon edellä todetut valinnanvapauslakiehdotuksen perustelut asiakassuunnitelman merkityksestä perustuslakivaliokunnan mielestä on kyseenalaista, varmistaako asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely asianmukaisesti maakunnan mahdollisuutta vastata perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä palvelukokonaisuuksista ja palveluintegraation toteutumisesta yksilötasolla. Valiokunta huomauttaa, että valinnanvapauslakiin ehdotettua sääntelyä asiakassuunnitelmasta ei ole perustuslaillisessa arvioinnissa mielekäästä verrata nykyisiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmia koskeviin säännöksiin, koska ehdotetussa uudessa

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

monituottajamalliin perustuvassa palvelujärjestelmässä asiakassuunnitelma saa hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen palvelutuotannon ohjauksessa selvästi suuremman merkityksen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että vaikka asiakassuunnitelma ei olisi enää ehdotuksen mukaan sitova, sen laatimiseen olisi edelleen oikeudellinen velvollisuus. Vaikka asiakassuunnitelma onkin lain muutetun 2 §:n mukaan lähinnä koonnos yhteenvetoja sellaisista asiakirjoista, joiden laatimisvelvollisuus määrittyy muun lainsäädännön perusteella, sisältyy sen laatimiseen ja muuttamiseen myös oikeudellisesti sidottua harkintaa. Lain 2 §:n mukaan asiakassuunnitelma voi sisältää myös sellaisia sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen kannalta merkityksellisiä tietoja, joita ei kirjata muihin asiakirjoihin. Asiakassuunnitelmaa koskevan uuden 5 §:n 3 momentin mukaan maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suunhoidon yksikkö ovat kukin tuottamiensa palvelujen osalta vastuussa asiakassuunnitelman laatimisesta ja, jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, sen muuttamisesta. Palveluntuottajalla on oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys jää edelleen epäselväksi. Epäselvää on myös asiakassuunnitelman suhde palvelutarpeen arviointiin ja palvelujen toteuttamiseen. Asiakassuunnitelman todetaan olevan yhtäältä vailla oikeudellista sitovuutta, mutta toisaalta esimerkiksi asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen budjettiin koskevan 29 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus henkilökohtaiseen budjettiin, jos lain 27 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Palvelutarpeen arviointi määrittää tosiasiallisesti asiakkaan oikeuksien toteutumista. Ottaen myös huomioon, että julkisella vallalla ja maakunnan liikelaitoksella on valtiosääntöoikeudellisesti ensisijainen vastuu sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta, on ongelmallista, että ehdotettu sääntely tosiasiallisesti siirtäisi palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan liittyvää päätöksentekovaltaa muille kuin viranomaisille. Sääntelyn seurauksena julkisella vallalla ei vaikuttaisi olevan riittäviä keinoja varmistaa palvelujen saatavuutta sekä yhdenvertaisuutta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että asiakassuunnitelmaa koskeva 5 § on perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n kannalta ongelmallinen. Asiakassuunnitelman sisältö jää epäselväksi. Sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää olennaisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön perusteluiden mukaan "asiakassuunnitelman muutoksista on tarpeen olla yhteydessä maakunnan liikelaitokseen aina silloin, kun muutoksella voi olla vaikutusta muiden vastuulla oleviin palveluihin." Perustuslakivaliokunta katsoo, että asiakassuunnitelman muuttamisesta tulee säätää ehdotettua tarkemmin ja merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan on tehtävä palveluista viime kädessä vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimesta. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Suoran valinnan palvelut

Suoran valinnan palveluista ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 18 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen esitykseen sisältyneen pykälän 2 momenttiin, jossa edellytetään, että maakunnan on sisällytettävä suoran valinnan palveluihin muiden kuin

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

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 mukaan säännös oli rakenteeltaan epäselvä ja sanamuodoltaan avoin. Valiokunnan mukaan suoran valinnan palvelujen alaa ei perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n johdosta voinut jättää riippumaan kokonaan lain nojalla tehtävästä maakunnan päätöksestä. Valinnanvapauslakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin sisältyvän harkintavallan selventäminen ja täsmentäminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 29).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 18 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että sosiaali- ja terveyskeskuksiin on sisällytettävä konsultaatio- ja vastaanottopalveluja vähintään kahdelta momentissa erikseen luetellulta lääketieteen erikoisalalta. Valiokunta ehdottaa lisäksi, että 2 momentin viittaus väestön palvelutarpeeseen poistetaan ja että kirjoitustapa yhtenäistetään 4 momentin kanssa siten, että maakunnan on erikoisalojen sisältöä ja laajuutta päätettäessä otettava huomioon hoidon tarve sairauksissa, joilla on suuri vaikutus väestön terveyteen, sekä palvelujen riittävyys maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden kannalta.

Suoran valinnan palveluihin sisällytettävien konsultaatio- ja vastaanottopalveluiden ala määräytyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaan edelleen maakunnan päätöksen perusteella. Verrattuna hallituksen esityksessä ehdotettuun säännökseen maakunnan harkintaa on kuitenkin rajattu. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 124 §:stä johtuvan edellytyksen siitä, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, eikä se siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Valinnanvapauslain 55 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi suoran valinnan palveluntuottajan velvollisuuksista. Hallituksen esityksessä ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan suoran valinnan palveluntuottajan oli 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. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty rajausta samoin kuin perussäännös muutoksen olennaisuuden kriteereistä puuttuivat hallituksen esityksen mukaisesta lakiehdotuksesta. Sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan 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 terveysvaliokunta ehdottaa säännöstä täydennettäväksi siten, että siinä säädetään tarkemmin, mitkä ovat olennaisia muutoksia. Tällaisia olisivat lain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksessa olevia asioita ja 48 §:n perusteella sovittuja asioita koskevat muutokset. Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi myös siten, että muista palveluihin vaikuttavista muutoksista on ilmoitettava vähintään kaksi viikkoa ennen muutosta.

Valinnanvapauslain 55 §:n sääntely sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä täyttää perustuslakivaliokunnan mielestä tältä osin perustuslain 80 §:n vaatimukset, eikä säännös vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Asiakassetelipalveluista ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 24 §:ssä. Asiakassetelin arvon oli hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 24 §:n 6 momentin mukaan oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus valita maakunnan hyväksymä palveluntuottaja. Asiakassetelin arvoa määriteltäessä oli lisäksi otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuisivat maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan asiakassetelin arvon määräytymisessä keskeinen seikka on, että asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu. Sääntelyä setelin arvosta oli täsmennettävä sanotulla lainkohdan perusteluistakin ilmenevällä seikalla. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 30).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 24 §:n 6 momentin säännöstä asiakassetelin arvon määräytymisestä täsmennettäväksi siten, että hallituksen esityksen perustelut asiakassetelin arvon määräytymisestä otetaan säännökseen. Asiakassetelin arvon on 6 momentin mukaan 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, ellei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvaa erityistä syytä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama säännös ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota hallituksen esitykseen sisältyneen 24 §:n 4 momentin sääntelyyn niistä palveluista, joissa maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli perustuslakivaliokunnan mielestä vielä syytä tarkastella sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta näiden palveluiden osalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota valinnanvapauslain 24 §:n 4 momenttiin muutoksia. Valiokunta perustelee erityisesti säännöstä siitä, että maakunta voi ottaa asiakassetelin käyttöön kaikissa niissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jotka ovat verrattavissa momentissa nimenomaisesti mainittuihin palveluihin, sillä, että ehdotetulla ratkaisulla halutaan edistää palvelujen saatavuutta, lakisääteisten määräaikojen toteutumista, palvelujen saavutettavuutta ja valinnan mahdollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämistä perusteluista huolimatta olisi edelleen syytä arvioida sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 28 §:ssä. Henkilökohtaisella budjetilla maksettiin hallituksen esitykseen sisältyneen pykälän 1 momentin mukaan muita kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Henkilökohtaisella budjetilla ei voi kuitenkaan saada palvelua maakunnan liikelaitoksen tuottamana. Hallituksen esityksen mukainen sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jäi perustuslakivaliokunnan mukaan liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta. Sääntelyä henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvista

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

ta palveluista tuli täsmentää. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 31).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa valinnanvapauslain 28 §:n 1 momentissa säädettäväksi, että henkilökohtaisella budjetilla maksetaan muita kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvia sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momentin 3—7, 9—12, 13 a ja 14 kohdan, sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja e §:n, vammaispalvelulain 8 §:n, kehitysvammalain 2 §:n 3, 4, 6 ja 10 kohdan tai terveydenhuoltolain 29 §:n mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus täyttää lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan vaatimuksen henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohtaan ja kehitysvammalain 2 §:n 10 kohtaan kohdistuviin viittauksiin. Kummassakin näistä säännöksistä määritellään niissä tarkoitettu palvelu hyvin väljin sanamuodoin ("muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja", "muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta"), mikä ei sovi hyvin yhteen perustuslain 124 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Ehdotettua sääntelyä on tarpeen vielä tarkentaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi poistamalla kaksi mainittua viittausta 28 §:n 1 momentista tai yksilöimällä mainituissa viittaussäännöksissä tarkoitettut palvelut.

Henkilökohtaisen budjetin suuruudesta ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 30 §:n 3 momentissa. Suuruudesta päätettäessä oli hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 30 §:n 3 momentin mukaan otettava huomioon eri palvelujen käyttötarve ja se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen tuottamana maksaisi. Henkilökohtaisen budjetin suuruuden kannalta merkityksellistä on myös 31 §:n sääntely, jonka mukaan henkilökohtaista budjettia on tarkistettava, mikäli asiakkaan elämäntilanne, olosuhteet tai avuntarve olennaisesti muuttuvat ja jos myös kustannustaso olennaisesti muuttuu tai jos budjetin suuruus ei vastaa asiakkaan palvelutarvetta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely hallituksen esityksessä jäi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisen avoimeksi. Sääntelyä oli valiokunnan mukaan välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin on katettava lain ja palvelutarpeen arvion mukaan asiakkaalle kuuluvat palvelut. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 32).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa valinnanvapauslain 30 §:n 3 momentissa säädettäväksi, että 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksessä käytetty ilmaisu "voi saada" on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä säännöksen velvoittavuudesta. Valiokunnan mielestä on selvää, että säännöksen mukaan asiakkaan tulee saada henkilökohtaisella budjetilla lainsäädännön vaatimusten ja

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettaviksi. Näin ymmärrettynä säännös ei ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavien palvelujen kielestä ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 41 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esitykseen sisältynyt 41 §:n sääntely ei ollut ongelmatonta sen julkiselle vallalle perustuslain 17 §:n 2 momentissa asetetun velvollisuuden kannalta, jonka mukaan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista on huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan. Valiokunnan mukaan asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteuttamista turvaava maakunnan edistämisvelvollisuutta koskeva sääntely oli tarpeellista. Säännös oli kuitenkin muotoiltu ongelmallisen väljästi, ja siitä tuli perustuslain 17 §:stä johtuvista syistä poistaa ilmaisu "mahdollisuuksien mukaan" tai sen velvoittavuutta muuten lisätä. Tällainen muutos oli edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 34—35).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 41 §:ää muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavia palveluja on saatavissa maakunnan kielillä siten, että asiakkaan valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu. Huolehtimisvelvollisuus ei valiokunnan perustelujen mukaan olisi riippuvainen maakunnan mahdollisuuksista, vaan edellyttää maakunnalta konkreettisia toimia velvollisuuden toteuttamiseksi. Jos maakunnan käyttämistä keinoista huolimatta valittavana ei ole asiakkaan kielellä palvelua tuottavaa palveluntuottajaa, maakunnan liikelaitos vastaa palvelun tuottamisesta asiakkaalle muulla tavoin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama säännös ei ole tältä osin ongelmallinen perustuslain 17 §:n kannalta.

Alihankinta

Suoran valinnan palveluiden tuottamisen tavoista ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 54 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan vuoden 2017 valinnanvapauslakiehdotusta kiinnittänyt huomiota tuolloin ehdotetun säännöksen perusteella mahdollisesti siirrettävien tehtävien varsin huomattavaan laajuuteen. Valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että alihankintamahdollisuus rajataan koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp, s. 57). Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä myös siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 6/2013 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 26/2017 vp, s. 57).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 15/2018 vp säännösehdoista, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä toiselta palveluntuotta-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

jalta. Tuolloin arvioidussa säännöksessä alihankinnan piiriin kuuluvia palveluita oli osin rajattu asiallisesti. Valiokunta katsoi kuitenkin, että sääntely oli perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljä. Alihankinta saattoi säädöstekstin mukaan lähtökohtaisesti koskea kaikkia 18 §:ssä tarkoitettuja suoran valinnan palveluja. Perustuslakivaliokunta totesi esityksen perusteluista käyvästä ilmi, että suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluita (PeVL 15/2018 vp, s. 32).

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 edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 33).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:ää täydennetään tältä osin maininnalla, että suoran valinnan palveluntuottaja voisi 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuus palvelujen hankkimiseen alihankintana jää säännöksen täsmenmistä huolimatta edelleen varsin avoimeksi. Säännös ei ehdotetussa muodossa sisältäisi lainkaan määrällisiä rajoituksia palvelujen hankkimiselle alihankintana. Siirrettävien tehtävien laajuus jäisi siten mahdollisesti edelleen huomattavaksi. Tältä osin rajausta, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei riittävästi rajaa alihankinnan alaa. Koska kyse ei ole teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä, perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuutta alihankintaan tulee rajoittaa valinnanvapauslain 54 §:ssä myös määrällisesti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esitykseen sisältynyt valinnanvapauslakiehdotuksen 54 § koski sanamuotonsa mukaan vain suoran valinnan palvelujen tuottamista alihankintana. Kuitenkin lakiehdotuksen eräät muut pykälät (47 ja 81 §) viittasivat siihen, että alihankintana voitaisiin tuottaa myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja. Perustuslakivaliokunnan mukaan laissa tuli nimenomaisesti säätää asiasta, jos tarkoitus on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana. Asiasta säädettäessä oli otettava huomioon samat palvelujen sisältöä ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat alihankintana tuotettavia suoran valinnan palveluja. Myös virkavastuusta tuli säätää laissa asianmukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp, s. 33).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 54 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että alihankintaa koskevat säännökset koskevat myös asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella tuotettavia palveluja. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja tuottavan palveluntuottajan on hu-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

lehdittävä siitä, että alihankkija täyttää 38, 41 ja 42 §:ssä säädetty toimintaedellytykset, ja vastatava alihankkijansa yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa muutettavaksi 42 §:ää siten, että myös alihankkijan on täytettävä maakunnan asettamat ehdot. Palveluntuottaja vastaa valiokunnan ehdotuksen mukaan siitä, että alihankkija täyttää muun muassa valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelun käyttämistä, kielellisiä oikeuksia ja maakunnan asettamia ehtoja koskevat toimintaedellytykset. Myös asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla palveluja tuottava vastaa siitä, että alihankkijan asiakkaalle antama palvelu on asianmukaista.

Virkavastuuta koskevaan 75 §:ään sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa lisättäväksi säännöksen, jonka perusteella virkavastuu koskee myös asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja tuottavien palveluntuottajien palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevia alihankkijoita. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa myös maakunnan valvontavastuuta koskevaa 81 §:ää täydennettäväksi siten, että se käsittää yksiselitteisesti myös palveluntuottajien käyttämien alihankkijoiden valvonnan. Tällaisia täydennyksiä ehdotetaan pykälän 1—4 momenttiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama sääntely alihankintana tuotettavista asiakassetelipalveluista ja henkilökohtaisen budjetin palveluista ei ole tältä osin ongelmallista perustuslain kannalta.

Tietosuoja

Arvion lähtökohdat

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavaksi ehdotettu monituottajamalli edellyttää, että suurella määrällä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita on oikeus käsitellä asiakkaan arkaluonteisia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa lausunnossa, että monituottajamalliin sisältyvä henkilötietojen käsittely oli monin tavoin ongelmallinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta ja ristiriidassa Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen joidenkin vaatimusten kanssa (PeVL 15/2018 vp, s. 35—45).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä ja lakiehdotuksen 60, 65, 76, 77, 79 ja 80 §:n henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 15/2018 vp, s. 35—45).

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa myös profilointia ja automaattista päätöksentekoa (s. 43—45). Perustuslakivaliokunnan mukaan oli selvää, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuu-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

lua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säättäminen vastoin tietosuoja-asetuksen sääntelyä. Valiokunta katsoi, että mikäli ehdotettu sääntely osoittautuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkastelussa tietosuoja-asetuksen vastaiseksi, se on poistettava lakiehdotuksesta tai sitä on muutettava niin, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Tämä oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että tietojen toissijainen käyttö oli esityksessä määritelty hyvin yleisluontoisesti, eikä tietoja ollut rajattu esimerkiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen, tietojen alkuperän tai tietojen arkaluonteisuuden suhteen. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä täsmentää olennaisesti. Tällainen täsmentäminen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä

Valinnanvapauslakiehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka merkitsevät arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan monissa kohdin siihen, miten arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja on ehdotuksen mukaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä tarkoitus käsitellä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteella syntyi epäselvä kuva siitä, millaista henkilötietojen käsittelyä ehdotettuun monituottajamalliin lopulta sisältyy (PeVL 15/2018 vp, s. 36). Valiokunnan mukaan ehdotetusta sääntelystä ei käynyt ilmi, miten arkaluonteisten ja salassapidettävien henkilötietojen on tarkoitus monituottajamallissa olla siirrettävissä eri toimijoiden ja toimijoiden ja maakunnan välillä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa (s. 67), että perustuslakivaliokunnan tekemien huomautusten perusteella ehdotettuun lakiin on perusteltua tehdä useita muutoksia. Perustuslakivaliokunta pitää muutoksia yleisesti parannuksina henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta painottaa kuitenkin edelleen, että sääntelyä on tulkittava ja sovellettava EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan (7 artikla) ja henkilötietojen suojan (8 artikla), mukaisesti sellaisina kuin niiden sisältö näyttäytyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen suora sovellettavuus ja ensisijaisuus henkilötietojen suojan kysymyksissä ei poista tarvetta varmistaa varsinkin käsillä olevan kaltaisessa arkaluonteisia henkilötietoja koskevassa perusoikeus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä sitä, että sääntely kokonaisuutena arvioiden luo riittävät edellytykset arkaluonteisten henkilötietojen suojan tosiasialliselle toteutumiselle. Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta on sinänsä ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 60, 76, 77, 79 ja 80 §:n henkilötietojen käsittelyä koskevasta säännöksistä tekemät huomiot. Valiokunta kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota sääntelyn perusteisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely valinnanvapauslakiehdotuksessa on edelleen verraten epäselvää.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:n mukaan maakunta on tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä järjestämävastuulleen kuuluvassa toiminnassa syntyneiden asiakas- ja potilastietojen osalta. Näistä asiakas- ja potilastiedoista sekä niiden käsittelystä säädetään sosiaalihuollon

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa, asiakastietolaisissa, julkisuuslaissa ja tietosuojalaissa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, 11, PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3) ja painottanut, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi, vaikka valiokunnalla ei ole sinänsä huomauttamista lähtökohtaan, jonka mukaan asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetään edelleen muun muassa sosiaalihuollon asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa, asiakastietolaisissa ja julkisuuslaissa (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 39—40). Sovellettavana olevien säännösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan eroaviksi. Ehdotetun sääntelyn täsmällistä soveltamisalaa ja sisältöä on hankalaa ja vaivalloista selvittää lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn perusteella. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta ongelmallista voi olla, että erityisesti käytännön toiminnassa sovellettavan ja noudatettavan säännöksen identifiointi voi olla vaikeaa (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 5—6). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä selvittää keinoja sääntelyn soveltamisalan selkeyttämiseen erityisesti suhteessa mainittuihin erityislakeihin.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottaman valinnanvapauslain 5 §:n 2 momentin mukaan asiakassuunnitelma sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja eräistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelman yhteenvetoon saa kuitenkin sisällyttää henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on välttämättöntä asiakassuunnitelman käyttötarkoituksen kannalta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:n 1 momentin mukaan palveluntuottajien on tallennettava asiakassuunnitelma asiakassuunnitelmarekisteriin valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla. Pykälän 2 momentin mukaan laaja-alaisesti yhteensovitettuja palveluja tarvitsevan asiakkaan asiakassuunnitelma ja siihen liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmat sekä potilas- ja asiakastiedot tallennetaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla erilliseen asiakassuunnitelmarekisteriin.

Perustuslakivaliokunta on edellä kuvatussa käytännössä painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyttä (ks. esim. PeVL 50/2018 vp, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp, s. 40) ja käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn välttämättömyysvaatimus merkitsee, että myös asiakassuunnitelmaan sisältyvien arkaluonteisten tietojen käsittelyn on oltava välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arvio sääntelyn välttämättömyydestä on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5). Valiokunta ei ole pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu laintasoinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, jos säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen näin laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa. Riittävää ei ole, että arkaluonteisten tietojen käsittely on osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on 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.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädetään asiakassuunnitelman tietosisällöistä ja käsittelyn tarkoituksesta. Mietintöluonnoksessa (s. 129) viitataan siihen, että näin pyritään minimoimaan henkilötietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellä selostetun mukaisesti edellytetty laintasoista, yksityiskohtaista ja kattavaa sääntelyä arkaluonteisten tietojen rekisteröinnin tavoitteista, tietosisällöistä ja sallituista käyttötarkoituksista. Vaikka säännöksessä sinänsä asianmukaisesti viitataan välttämättömyyteen asiakassuunnitelman tarkoituksen kannalta, ei ehdotettu sääntely ole riittävän täsmällistä. Valiokunnan mielestä sääntelyä on asiakassuunnitelman tietosisältöjen osalta olennaisesti täsmennettävä. Tällainen täsmennys on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että mietintöluonnoksen mukaan sähköisesti laadittu asiakassuunnitelma olisi eri tuottajien käsiteltävissä Kelan ylläpitämän sähköisen potilastiedon arkiston Kanta-palvelun kautta (s. 70). Kanta-palveluiden toteutus perustuu lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä, jota ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunnassa on lausuntoasiana vireillä hallituksen esitys, jossa ehdotetaan säädettävän uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähkö-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

köisestä käsittelystä, tehtävän tarvittavat muutokset muihin lakeihin ja kumottavan voimassa oleva laki (HE 300/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on terveydenhuoltolain mukaisia potilastietorekistereitä arvioidessaan korostanut, että potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön (PeVL 41/2010 vp, s. 3/II). Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa (s. 66) asiakassuunnitelmaan sisältyvien arkaluonteisten henkilötietoryhmien käsittelyperusteeksi esitetyssä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevassa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdassa (terveys- tai sosiaalihuollollinen hoito tai käsittely) edellytetään, että tällaisissa tilanteissa on noudatettava asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisia suoja-toimia.

Mietintöluonnoksessa viitataan siihen, että sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön mukaisiin suunnitelmiin pääsy on mahdollista vain siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä säädetään kullekin tuottajalle ja työntekijälle oikeus nähdä näitä muita suunnitelmia sekä asiakas- ja potilastietoja. Lisäksi jokaisella ammattihenkilöllä on velvollisuus noudattaa salassapitosääntöksiä eivätkä he saa käsitellä sellaisia tietoja, joihin heillä ei ole lainsäädännön mukaista oikeutta, vaikka näihin konkreettisesti tietoteknisesti pääsisikin käsiksi. Tietojen käsittelyä tulee lokitietojen avulla valvoa. Mietinnössä viitataan siihen, että työntekijä on myös rikosoikeudellisessa vastuussa, jos katsoo laittomasti tietoja, joihin hänellä ei ole oikeutta.

Perustuslakivaliokunta on edellä selostetun mukaisesti painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut niitä sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvän tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Valiokunta 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). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa viitataan sittemmin eduskunnalle annettuun asiakastietolakiehdotukseen (HE 300/2018 vp), johon ollaan sisällyttämässä säännöstä käyttövaltuuksista.

Hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (HE 300/2018 vp) sisältyvän 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään käyttöoikeudesta asiakastietoon. Asiakastietojen käsittelyn perusteena on oltava tietoteknisesti varmistettu hoitosuhde tai asiayhteys. Pykälän mukaan palvelunantajan on määriteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakastietoja käsittelevän henkilön oikeus käyttää asiakastietoja. Käyttöoikeus saadaan antaa vain kunkin ammattihenkilön ja muun asiakastietoja käsittelevän henkilön työtehtävissään tarvitsemiin välttämättömiin asiakastietoihin. Vastaavaa sääntelyä käyttöoikeuksien määrittelystä ei terveydenhuollon asiakastietojen osalta sisälly voimassaolevaan lakiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valinnanvapauslaki on mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli käyttövaltuuksia koskeva perussääntely sisällytetään myös valinnanvapauslakiin, jollei käyttövaltuuksia koskevaa sääntelyä hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ole perustuslakivaliokunnan

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

myötävaikutuksella valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voidaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä.

Profilointi

Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ssä säädetään kiinteästä korvauksesta suoran valinnan palveluntuottajalle. Perustuslakivaliokunta piti 65 §:n sääntelyä varsin epäselvänä kiinnittäen huomiota siihen, että mikäli tarkoituksena on, että jokaisesta suoran valinnan palveluntuottajan asiakkaaksi listautuneesta maksetaan 65 §:n 3 momentissa mainittujen ominaisuuksien ja niitä koskevien painokertoimien perusteella laskettava yksilöllinen korvaus, perustuu sääntely henkilötietoja käyttämällä tapahtuvaan luonnollisen henkilön ominaisuuksien arviointiin. Tällainen sääntely merkitsee tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua profilointia. Profiloinnilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen mukaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät muun ohella kyseisen luonnollisen henkilön terveyteen.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ilmaistun pääsäännön mukaan rekisteröidyillä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tätä kieltoa ei kuitenkaan 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan poikkeussäännöksen mukaan sovelleta, jos profilointia muutoin tarkoittava päätös on hyväksytty unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan 22 artiklan 4 kohdan mukaan saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin, arkaluonteisiin tietoihin rinnastuviin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee rekisteröidyn suostumusta, eikä se tule sovellettavaksi tässä tapauksessa, sillä valinnanvapauslain 65 §:n sääntely ei perustu suostumukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa lausunnossa (PeVL 15/2018 vp, s. 44), että sen saaman selvityksen mukaan vaikutti ilmeiseltä, että asetuksen sääntelyn sisällön valossa myöskään artiklan g alakohta ei liene sovellettavissa ehdotettuun tietojen käsittelyyn.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa mietintöluonnoksessa (s. 80), että mainituista 9 artiklan 2 kohdan alakohdista kiinteän korvauksen laskenta voidaan perustaa h alakohtaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että suoran palvelun tuottajalle maksettavan kiinteän korvauksen suuruuden määrittelyssä on kysymys nimenomaisesti h alakohdassa tarkoitettua terveys- ja sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmän hallinnon edellyttämästä henkilötietojen käsittelystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa myös, että koska kiinteän korvauksen määrittely perustuu h alakohtaan, tämä tarkoittaa samalla, että erityisiin henkilöryhmiin kohdistuvia automatisoituja päätöksiä ei saa tehdä. Olennaista on siten valiokunnan mukaan arvioida, onko kiinteän korvauksen perusteiden määrittämisessä kyse tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta automatisoidusta päätöksestä. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän käsitykseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo (s. 81—82), että koska kiinteän korvauksen kriteerit vahvistetaan valtioneuvoston asetuksella, ei ihmiselle jää itsenäistä päätöksentekovaltaa, vaan kriteereitä sovelletaan automaattisesti yksittäisiin henkilöihin, ja kyse olisi siten automaattisesta päätöksenteosta.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi, eikä käsittely h alakohdan perusteella artiklan 2 kohdan mukaan luo mahdollisuutta poiketa kiellosta edes asianmukaisesti laaditulla kansallisella lainsäädännöllä. Asiassa tulee sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan siten arvioida, voiko ehdotettu asiakaskohtainen kiinteä korvaus johtaa siihen, että ihmisten palvelujen saantiin tai toteutukseen vaikuttaa hänestä maksettavan korvauksen suuruus (s. 82).

Arviossa on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan kyse toisin sanoen siitä, voisiko korvauksen määrä vaikuttaa käytännössä esimerkiksi siihen, että asiakasta ei hyväksytä suoran valinnan palvelujen asiakkaaksi tai että asiakkaalle tosiasiallisesti annettaisiin palveluja tai määrättäisiin tutkimuksia eri lailla riippuen siitä, paljonko hänestä maksetaan kiinteää korvausta, taikka asiakkaan tuottajan valintaan pyrittäisiin vaikuttamaan ylipäätään kohtelemalla häntä ei-toivottuna asiakkaana, jos korvauksen määrä hänestä olisi palvelujen tuottajalle epäedullinen. Jos tällaisia palveluihin pääsyä tai niiden saantia koskevia seurauksia voi olla, sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan menettelyllä olisi 22 artiklan tarkoittamia rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai se vaikuttaisi häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Mahdollisiin seurauksiin vaikuttaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan muun muassa se, saako suoran valinnan palvelujen tuottaja tietoonsa kustakin asiakkaasta maksettavan kiinteän korvauksen määrän joko suoraan tai välillisesti.

Asiakkaan hyväksymisen osalta mietintöluonnoksessa viitataan siihen, että asiakkaiden oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin ja palvelun sisältö määräytyvät jatkossa sekä valinnanvapauslain säännösten että voimassa olevan erityislainsäädännön perusteella, ja ehdotetun valinnanvapauslain perusteella asiakkaalla on 17 §:n mukaan oikeus valita sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palveluntuottaja ja käyttämänsä sosiaali- ja terveyskeskus sekä suunhoidon suoran valinnan palveluntuottaja ja käyttämänsä suunhoidon yksikkö, eikä lakiehdotuksessa ole annettu palveluntuottajalle oikeutta valita asiakkaitaan eikä myöskään oikeutta rajoittaa asiakkaiden lukumäärää. Näin ollen ehdotettu valinnanvapauslaki ei sosiaali- ja terveysvaliokunnan mielestä sisällä tuottajalle oikeutta valita asiakasta esimerkiksi sillä perusteella, että saatu kiinteä korvaus kyseisistä asiakkaista olisi tuottajalle yrityksen taloudellisen tuloksen kannalta toivottava.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa katsotaan, ettei kiinteän korvauksen määrittämistä koskevalla päätöksenteolla ole yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai vastaavia häneen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia. Tämän varmistamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lisättävän valinnanvapauslain 74 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan kiinteän korvauksen maksatus suoran valinnan palvelujen tuottajille suoritetaan yhtenä kokonaisuutena ja siten, ettei maakunnalla ja tuottajalla ole oikeutta saada tietoa asiakaskohtaisista painokertoimista. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossa valinnanvapauslakiehdotuksesta tällaista sääntelyä eräänä mahdollisena keinona vähentää perustusla-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

kivaliokunnan valtioneuvostolta saamassa selvityksessä mainittua riskiä siitä, että palvelujen tuottajan asiakkaille tosiasiasa määrättäisiin esimerkiksi tutkimuksia eri lailla riippuen siitä, paljonko heistä maksetaan kapitaatiokorvausta.

Mietintöluonnoksessa viitataan kuitenkin myös siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksistä huolimatta asiakaskohtaisessa kiinteän korvauksen määrittämisessä voi olla riski asiakkaiden syrjivästä kohtelusta, koska kiinteän korvauksen yleiset perusteet ovat lainsäädännön tasolla yleisesti tiedossa. Lisäksi kiinteän korvauksen perusteena käytettävät asiakastiedot tulevat Kelalle pääosin palveluntuottajilta ja palveluntuottajille myös kertyy asiakassuhteen perusteella tätä tietoa hoitosuhteen potilastietoina sekä myös muilta palvelujen tuottajilta sekä maakunnan liikelaitokselta laajemminkin esimerkiksi asiakassuunnitelman sekä muiden tuottajien asiakastietojen kautta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa siihen, että vaikka tuottajilla ei olisi kattavasti kaikkia tietoja, niin ne pystyisivät korvauksen maksutavasta riippumatta siten arvioimaan minkälaista rahoitusta he asiakkaastaan saavat. Näin ollen rahoituksen maksaminen palvelun tuottajalle yhtenä kokonaisuutena erittelemättä sitä asiakaskohtaisesti ei käytännössä todennäköisesti häivyttä tuottajan mahdollisuutta arvioida, kuinka paljon niille kustakin asiakkaasta maksetaan. Näihin huoliin liittyen sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää kuitenkin vain, että lainsäädännön toimivuutta ja sen merkitystä sekä asiakkaan että palveluntuottajan oikeusturvan kannalta seurataan huolellisesti ja lainsäädäntöä tarvittaessa muutetaan.

Perustuslakivaliokunta piti edellä sanotun mukaisesti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen kannalta merkityksellisenä tekijänä myös mainittua riskiä siitä, että palvelujen tuottajan asiakkaille tosiasiasa 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 on selvää, että kapitaatiokorvauksen maksamista koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuuden riittävänä edellytyksenä ei voida pitää myöskään palvelun tuottajan kuulumista tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksusääntelyn piiriin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan sääntelyn täydentämisen jälkeenkin esiin nostamat riskit osoittavat, että esitetyillä kapitaatiokorvaukseen perustuvilla 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 seurantaa ei voida pitää riittävänä. Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää on siten muutettava niin, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Tämä on 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valinnanvapauslakiehdotuksesta annetussa lausunnossa (PeVL 15/2018 vp, s. 45) huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetun valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n 5 momentin mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos voisi käyttää salassapitosäännösten estämättä painokertoimien määrittelemiseksi välttämättömiä tietoja, jotka se on saanut sille säädettyjen muiden tehtävien hoitamista varten. Valiokunnan mukaan tällaista ns. toissijaista käyttöä koskevassa sääntelyssä korostuu arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (ks. esim. PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp). Tietojen toissijainen käyttö oli hallituksen esityksessä määritelty hyvin yleisluontoisesti, eikä tietoja ollut rajattu esimerkiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen, tietojen alkuperän tai tietojen arkaluonteisuuden suhteen. Valiokunnan mukaan sääntelyä tuli täsmentää olennaisesti, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että hallituksen esityksessä ehdotetun 65 §:n sääntely ei ole kaikin osin riittävän selvää eikä siitä ilmene asianmukaisella tavalla, mitkä ovat välttämättömiä henkilötietoja, kun määritellään tekijät, joiden perusteella lasketaan palveluntuottajalle maksettavan kiinteän korvauksen suuruus (s. 87). Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että pykälästä poistetaan kokonaan THL:lle ehdotettu tietojensaantioikeus. Nyt käynnissä olevan tutkimuksen päätyttyä ja kiinteän korvauksen perusteena olevien tarvetekijätietojen sekä niiden painokertoimien tultua määritellyksi voidaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan myöhemmin mahdollisesti tarvittava kertomien uudistaminen tehdä tieteellisen tutkimustiedon perusteella. Jatkossa THL:n rooli tässä tehtävässä perustuisi siten tarvittaessa erikseen haettaville tutkimusluville. Siten siltä osin kuin tällaisessa tutkimuksessa tarvitaan salassa pidettäviä tietoja, THL:n on saatava kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tarvittavat luvat aineiston hankintaan ja käsittelyyn (s. 88). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista säännöksen poistoon.

Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin jossain määrin kyseenalaisena, voidaanko THL:lle nyt osoitettua lakisääteistä tehtävää pitää perusteluissa tarkoitettuun tavoin tieteellisenä tutkimuksena. Ottamatta kantaa voimassa olevan lainsäädännön soveltamiseen tältä osin perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi huolellisesti tieteelliselle tutkimukselle sekä julkisuus- että tietosuojalainsäädännössä asetettuja kriteereitä. Perustuslakivaliokunta ei pidä perusteltuina sellaisia sääntelyratkaisuja, joissa julkisen vallan sinänsä hyväksyttävät tiedonsaanti-intressit toteutetaan tieteellisen tutkimuksen valtiosääntöisestäkin merkityksellisen liikkumavaran puitteissa, jos kyseessä ei ole tieteellinen tutkimus siihen liittyvän perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen vapauden edellyttämällä tavalla. Tieteen vapauteen kuuluu muun ohella sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä, ja tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kriiikkiin kautta (HE 309/1993 vp, s. 64/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Lakiehdotuksen 74 §:ssä säädetään Kelan velvollisuudesta huolehtia suoran valinnan palvelujen korvauksiin liittyvän valtakunnallisen maksuliikenteen hallinnoinnista sekä laskea 65 §:n mukaiset kiinteät korvaukset. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 74 §:ää täsmennettäväksi ja täydennettäväksi. Perustuslakivaliokunta pitää muutoksia valtiosääntöisesti perusteltuina.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota hallituksen esityksessä ehdotetun valinnanvapauslain 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja korvauksetta 74 §:ssä tarkoitetun maksatuksen hallinnoimiseksi ja 65 §:ssä tarkoitetun kiinteän korvauksen laskemiseksi tarvittavat tiedot maakunnilta ja palveluntuottajilta sekä valtion viranomaisilta. Oikeus koskee myös asiakastietolain 14 §:ssä tarkoitetuissa valtakunnallisissa tietojärjestelmäpalveluissa olevia asiakas- ja potilastietoja. Ehdotettua sääntelyä oli täsmennettävä ja muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta valiokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi, mitä valiokunta piti edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 80 §:ää täsmennettäväksi siten, että siinä yksilöidään tarkemmin ne tiedot, joita Kelalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada. Samoin tarkennetaan sitä, mitkä viranomaiset velvoitetaan luovuttamaan tietoja. Perustuslakivaliokunta pitää täsmentämistä ja täydentämistä valtiosääntöisesti perusteltuina.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valinnanvapauslakiluonnoksen 80 §:n 3 momentissa olevaa Kelan tiedonsaantioikeutta on sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarpeen laajentaa, jotta Kelalla on käytössään kaikkien kiinteän korvauksen laskennassa käytettävien tarvetekijöiden tiedot. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että Kelalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä käyttää tietoja sen asiakkaille myöntämien lääkkeiden erityiskorvausoikeuksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä sekä muita sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamia tietoja asiakkaiden koulutustasosta, diagnoositiedoista, palvelutarve- ja toimintakykytiedoista, työllisyydestä ja muista sosioekonomista asemaa koskevista tiedoista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta perustelee laajennusta sillä, että kansainväliset tutkimustulokset eri tekijöiden vaikutuksista tukevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan mahdollisimman laajan taustatekijöiden kirjon huomioimista kiinteiden korvausten määrittämisessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa vain saamaansa selvitykseen, jonka mukaan painokertoimien määrittelyssä välttämättömiä tietoja ovat palvelujen käytöstä aiheutuneet kustannukset, henkilöiden ikä, sukupuoli, sairastavuus henkilöiden diagnoosien perusteella, sosioekonominen asema, joka perustuu tuloihin, koulutukseen, siviilisäätyyn, asuntokunnan kokoon ja pääasialliseen toimintaan sekä palvelujen saavutettavuus ja henkilön asuinpaikkaa koskeva tiedot.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arvio sääntelyn välttämättömyydestä on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5) ja painottanut, että puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3—4). Valiokunta on painottanut edellä kuvatuin tavoin myös arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyttä ja käyttötarkoitussidonnaisuutta sekä kiinnittänyt huomiota tällaisiin laajoihin tietokantoihin sisältyviin tietosuojaja- ja tietoturvariskeihin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole esittänyt riittäviä perusteluita 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.

4 Tuottajalakiehdotus

Laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (jäljempänä tuottajalaki, tuottajalakiehdotus) ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut tuottajalakiehdotusta hallituksen esityksen HE 52/2017 vp perusteella (PeVL 26/2017 vp, s. 65—68).

Rekisteröinti ja rekisteristä poistaminen

Tuottajalakiehdotuksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saa tuottaa vain palveluntuottaja, joka on rekisteröity ja jonka palveluyksikkö on rekisteröity laissa tarkemmin säädetyn mukaisesti. Palveluntuottajalla tarkoitetaan laissa maakunnan liikelaitosta sekä osakeyhtiötä ja muuta yhtiötä, julkista tai yksityistä yhteisöä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa laissa tarkemmin määriteltyjä sosiaalipalveluja tai terveyspalveluja. Rekisteröinti koskee siten niin julkisia kuin yksityisiäkin palveluntuottajia.

Palveluntuottajan rekisteristä poistamisesta ehdotetaan säädettäväksi tuottajalain 28 §:ssä. Sen mukaan palveluntuottaja voidaan poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palvelun tuottaja ei enää täytä 5 §:ssä säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä ja puute on olennainen. Palveluntuottajalle on varattava ennen rekisteristä poistamista mahdollisuus korjata rekisteröinnin edellytyksissä havaittu, korjattavissa oleva puute. Valvontaviranomainen voi lisäksi peruuttaa palveluntuottajan rekisteröinnin, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Palveluntuottajan rekisteröinnin peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset tai määräykset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen. Palveluntuottaja ei saa jatkaa toimintaansa sen jälkeen, kun palveluntuottajaa koskeva merkintä on poistettu palveluntuottajien rekisteristä tai palveluntuottajan rekisteröinti on peruutettu.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunta huomautti hallituksen esitykseen sisältynyttä tuottajalakiehdotusta arvioi-
dessaan, että elinkeinovapaus ja muut perusoikeudet suojaavat yksityisiä toimijoita. Julkista val-
taa puolestaan velvoittavat muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltio-
periaate, perustuslain 22 §:n mukainen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus
sekä muut perustuslaissa julkiselle vallalle osoitetut velvoitteet. Julkisen hallinnon järjestämises-
sä on vastaavasti noudatettava perustuslain säännöksiä hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnos-
ta. Tähän nähden ei valiokunnan mielestä ollut täysin ongelmatonta, että tuolloisen ehdotuksen
mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon erityistason palveluista lakisääteisessä tuotantovastuussa
oleva maakunnan liikelaitos olisi vastaavan rekisteröintimenettelyn ja viime kädessä sen toimin-
nan lopettamisen mahdollistavien valvonnallisten toimenpiteiden kohteena kuin yksityiset palve-
luntuottajat (PeVL 26/2017 vp, s. 65).

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli myös ilmeistä, että tuottajalakiehdotuksen sääntelyllä on ra-
kenteellinen kytkentä valinnanvapauslakiehdotukseen. Valiokunta totesi, että sosiaali- ja terveys-
palveluiden tuotantorakenne muuttuu olennaisesti, kun valinnanvapauslakiehdotuksesta poistea-
taan yhtiöittämisvelvollisuus. Valiokunnan mukaan jatkossa oli syytä tarkastella tuottajalakieh-
dotuksen perusratkaisujen yhteyttä valinnanvapauslakiehdotuksen jatkovalmistelussa omaksutta-
viin ratkaisuihin (PeVL 26/2017 vp, s. 65).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota muutoksia rekisteröintiä koskevaan sääntelyyn perustus-
lakivaliokunnan lausunnon perusteella. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää asianmukaisena re-
kisteröinnin ja valvonnan kohdistumista edelleen myös julkisiin toimijoihin. Valiokunta viittaa
voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen tilanteeseen, jossa valvontaviranomaisten valvonta
kohdistuu sekä julkiseen että yksityiseen sektoriin ja jossa valvova viranomainen voi keskeyttää
myös julkisen toiminnan vastaavin perustein kuin yksityisen toiminnan (mietintöluonnos, s. 9).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valinnanvapauslakiesityksen perusteluis-
sa (HE 16/2018 vp, s. 328) korostetaan, että maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä-
misestä annettavan lain ja valinnanvapauslain perusteella syntyvässä uudessa sosiaali- ja tervey-
denhuollon järjestämis- ja tuotantorakenteessa on lähtökohtana maakunnan liikelaitoksen vas-
tuulla oleva julkinen tuotanto, jota täydennetään muiden toimijoiden tuottamilla palveluilla. Pe-
rustuslakivaliokunnan mukaan maakunnan perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus on ylläpi-
tää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaisel-
le riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16).

Valinnanvapauslakiehdotuksen 15 ja 16 § sisältävät veloitteen tuottaa maakunnan liikelaitok-
sessa suoran valinnan palveluita. Liikelaitoksella säilyisi vastuu myös asiakassetelijärjestelmän
ja henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta tilanteessa, jossa asiakas
kieltäytyy asiakassetelin vastaanottamisesta tai ei käytä valinnanvapautaan. Perustuslakivalio-
kunta katsoi, että nämä ratkaisut poistivat aikaisempaan lakiehdotukseen sisältynyttä periaatteel-
lista valtiosääntöistä ongelmallisuutta ja paransivat maakunnan edellytyksiä vastata palvelujen
yhdenvertaisesta toteutumisesta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Perustus-
lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että 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).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Maakuntalakiehdotuksen 52 §:ssä edellytetään, että maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja. Maakunnan liikelaitoksen tehtävänä on sote-järjestämislain 22 §:n mukaan muun muassa tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupausten mukaisesti. Valinnanvapauslaissa puolestaan ehdotetaan säädettäväksi esimerkiksi, että asiakas saa muut kuin suoran valinnan palvelut sen maakunnan liikelaitokselta, jonka asukas hän on, jollei hän valitse muun kuin asuinmaakuntansa liikelaitosta (21 §:n 1 mom.). Valinnanvapauslakiehdotuksen 15 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavat maakunnan liikelaitokset sosiaali- ja terveyskeskuksissa ja suunhoidon yksiköissä.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että myös maakunnan liikelaitoksen toimintaa tulee valvoa asianmukaisesti. Valiokunnan mielestä maakuntalakiin, sote-järjestämislakiin ja valinnanvapauslakiin ehdotetut säännökset kuitenkin osoittavat, että maakunnan liikelaitokset ovat julkisina toimijoina erityisasemassa uudessa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisjärjestelmässä. Niille asetetaan nimenomainen velvollisuus tuottaa tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut. Maakunnan liikelaitoksen asema palvelujärjestelmässä ei siten ole identtinen yksityisen palveluntarjoajan kanssa.

Nämä seikat huomioon ottaen perustuslakivaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa omaksuttua ratkaisua maakunnan liikelaitoksen rekisteröimisestä ja erityisesti rekisteristä poistamisesta ja rekisteröinnin peruuttamisesta ongelmallisena. Ehdotetun sääntelyn soveltaminen voi joissakin tilanteissa tosiasiallisesti johtaa siihen, ettei maakunta voi huolehtia sille kuuluvasta tehtävästä huolehtia palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on rekisteröinnin, rekisteristä poistamisen ja rekisteröinnin peruuttamisen osalta ongelmallista perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tuottajalakiä on muutettava niin, ettei maakunnan liikelaitoksen toiminnan edellytyksenä ole valvontaviranomaisen päätös rekisteröinnistä ja ettei maakunnan liikelaitosta voida poistaa rekisteristä eikä sen rekisteröintiä peruuteta siten, että liikelaitoksen olisi lopetettava toimintansa tuottajalain 28 §:n 4 momentin mukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytys tuottajalakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan rekisteröintimenettelyyn tehtävät muutokset aiheuttavat tarpeen vielä arvioida huolellisesti maakunnan liikelaitokseen kohdistuvien valvontajärjestelyjen riittävyttä ja tehokkuutta ja tarvittaessa täydentää sääntelyä tältä osin.

Palveluntuottajien valvonta

Tuottajalain 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimivaltaisesta viranomaisesta. Palveluntuottajan on säännöksen mukaan annettava rekisteröintiä varten 5 ja 13 §:ssä säädetyt tiedot Valviralle, joka siirtää palveluntuottajaa ja palveluyksikön rekisteröintiä koskevan asian toimivaltaisen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Asian käsittelee se aluehallintovirasto, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella tai palveluntuottaja rekisteröidään ilman palveluyksikköä, asian käsittelee Valvira.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Tuottajalakiehdotuksessa käytetään lisäksi monin paikoin ilmaisua "valvontaviranomainen" ilman, että laissa säädetään, mikä viranomainen sanottua tehtävää hoitaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen (s. 21) perustelujen mukaan valvontaviranomaisina toimivat Valvira ja aluehallintovirastot. Lisäksi mietinnössä viitataan siihen, että hallituksen esityksessä (HE 14/2018 vp) ehdotetaan, että uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vuonna 2021, jolloin sille siirtyisivät sosiaali- ja terveystoimialan ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtävät.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 21 §:n 1 momentti puolestaan sisältää jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4—5). Tuottajalakiehdotuksen sääntelyä valvontaviranomaisesta on olennaisesti täsmennettävä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen (PeVL 33/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta ei ole tuottajalakia arvioidessaan pitänyt täysin ongelmattomana, että sääntely mahdollisesti palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakkollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä muuttaa ja täydentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota sääntelyyn muutoksia tältä osin. Valiokunta perustelee kantaansa muun muassa sillä, että sen saaman selvityksen mukaan uudistuksen tarkoitus ei ole siirtää valvonnan painopistettä jälkikäteisvalvontaan taikka jättää ennakkovalvontaa tuottajan oman ilmoituksen varaan. Kyseessä on järjestelmä, joka mahdollistaa ennakkovalvonnan sekä etukäteen informaatio-ohjauksen paremman kohdentamisen ja rajallisten resurssien tarkoituksenmukaisen käytön. Tarkoituksena on, että viranomainen voi kohdentaa ennakkovalvonnan riskiperusteisesti potilas- ja asiakasturvallisuuden kannalta merkittäviin kohteisiin ja asioihin, joiden osalta on tärkeintä varmistua edellytysten täyttymisestä. Ennakkotarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa on syytä ottaa huomioon erityisesti toiminnan sisältö sekä asiakas- tai potilas-kohderyhmä.

Esitetyt perustelut perustuvat riskiperusteiseen viranomaisvalvonnan kohdentamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelut ovat merkityksellisiä, jos riskiperusteinen valvontamenetely järjestetään riittävän tehokkaaksi ja kattavaksi, mistä ei valiokunnan mielestä saa riittävää kuvaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen perusteella. Perustuslakivaliokunta toistaa käsityksensä siitä, että sääntelyä on syytä muuttaa ja täydentää. Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Muita seikkoja

Tuottajalakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan palveluntuottajalla ei saa olla ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin eikä muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden. Perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa epäselvänä, miten rekisteröintiviranomainen arvioi palveluntuottajan luotettavuutta. Valiokunta huomautti, että palveluntuottajan luotettavuuden arvioinnin tulee ehdotetun kaltaisessa sääntely-yhteydessä perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin. Sääntelyä oli valiokunnan mukaan syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota lakiehdotuksen 5 §:n muuttamista tältä osin, vaan viittaa kokonaisarvioinnin tärkeyteen. Mietintöluonnoksesta ei käy ilmi, miksi säännöstä ei olisi mahdollista täsmentää esimerkiksi määrittelemällä harkintavallan käytön kannalta aiheelliset kriteerit tuottajalaissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Sääntelyä on syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Tuottajalakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen rekisteröi palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ja sen palveluyksikön, jos ne täyttävät 2 luvussa säädetyt edellytykset. Perustuslakivaliokunta totesi säännösehdotusta arvioidessaan, että viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät oikeudellisen harkinnan mukaisesti, eikä arviota muuta se, että sääntelykontekstista johtuen 2 luvussa säädetyt palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset on osittain avoimesti määritelty. Valiokunnan mielestä 2 luvun säännöksiä oli kuitenkin syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota juurikaan asiallisia muutoksia 2 lukuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Sääntelyä on syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Tuottajalain 18 §:n 2 momentissa säädetään valvontaviranomaisen toimivallasta asettaa rekisteriin merkitsemistä koskevaan päätökseen asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esitykseen sisältyneessä säännösehdotuksessa tarkoitettavat ehdot voivat merkitä pitkälle meneviä rajoituksia elinkeinon tai ammatin harjoittajalle. Valiokunnan mukaan säännöstä tuli täydentää esimerkiksi esityksen perusteissa olevilla maininnoilla siitä, mitä asioita ehdot voivat koskea. Lisäksi jos tarkoituksena oli, että rekisteröinti voitiin rajoittaa määräaikaiseksi, tuli myös tämän ilmetä laista. Tällaisten täydennysten tekeminen oli edellytyksenä tuottajalakiesityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 67—68).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 18 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi säännöksiin rekisteröinnin mahdollisesta määräaikaisuudesta ja asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta välttämättömien ehtojen asettamisesta. Ehdot voivat koskea palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, välineitä, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaisuutta taikka palvelun sisältöä ja menettelytapoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotusta voidaan näin täsmennettynä pitää asianmukaisena. Valiokunta huomauttaa, että rekisteriviranomaisen on ehtotoimivaltaa käyttäessään noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita, jotka edellyttävät hallintolain 6 §:n mukaan muun muassa oikeasuhtaisuutta, tasapuolisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta päätöksenteossa.

Tuottajalakiehdotuksen määräyksiä ja pakkokeinoja koskevassa 27 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että asiakas- tai potilasturvallisuuden sitä edellyttäessä toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka palveluyksikön, sen osan tai välineen käyttö kieltää välittömästi. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvista syistä asianmukaista muuttaa oikeudellisesti velvoittavaan muotoon siten, että valvontaviranomaisella tulee olla velvollisuus määrätä asiakas- ja potilasturvallisuuden edellyttämän toiminnan tai välineen käyttö välittömästi keskeytettäväksi.

5 Ahvenanmaan maakuntavähennys ja verohyvitys

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että tuloverolakiin muun muassa lisätään uusi 125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä (sote- ja maakuntauudistusta koskevan mietintöluonnoksen 8. lakiehdotus). Säännös ehdotetaan hyväksyttäväksi saman sisältöisenä kuin se oli maakunta- ja sote-esitystä täydentävässä hallituksen esityksessä HE 71/2017 vp.

Tuloverolakiin ehdotettavalla säännöksellä pyritään estämään ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tällöin kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta maakunta- ja sote-uudistuksen vuoksi muuttaa Ahvenanmaalla (HE 71/2017 vp, s. 5). Ehdotetun säännöksen taustalla on pyrkimys suojata Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa niin, etteivät valtakunnassa tehtävät verolainsäädäntöä koskevat ratkaisut määrittäisi sitä, miten maakunta käyttää kunnille tulevia veroja koskevaa lainsäädäntövaltaansa. Lisäksi tarkoituksena on estää ansiotulojen verotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla sote-uudistuksen toteuttamisen johdosta. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitykseen sisältynyttä lakiehdotusta arvioidessaan, että lakiehdotuksen itsehallintoa suojaavasta tarkoituksesta huolimatta merkittäväksi muodostui kysymys Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutuksesta itsehallintolain 49 §:ssä säänneltyyn Ahvenanmaan maakunnalle maksettavaan verohyvitykseen (PeVL 26/2017 vp, s. 74).

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossa, ettei verohyvityksen poistuma ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus ja että maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet järjestetään Ahvenanmaan itsehallintolain sääntelyllä. Täydentävässä hallituksen esityksessä HE 71/2017 vp kuvatulla, perustuslakivaliokunnan hyvin erikoislaatuksena pitämällä korvausjärjestelyllä voitiin valiokunnan mielestä huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräajan. Valiokunta korosti, että asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti. Valiokunta piti myös valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa edus-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

kunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta (PeVL 26/2017 vp, s. 75).

Eduskunnalle on helmikuussa 2019 annettu hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolain taloudenhoitoa koskevien säännösten muuttamisesta (HE 320/2018 vp), josta perustuslakivaliokunta on antanut mietinnön (PeVM 12/2018 vp). Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan itsehallintolain muutos muodostaa toteutuessaan sellaisen asianmukaisen sääntelyn verohyvityksen poistuman kompensoimisesta, jota valiokunta lausunnossa PeVL 26/2017 vp edellytti. Valiokunta on todennut, että itsehallintolain muutosta koskevan ehdotuksen tulee vähintään olla hyväksytty eduskunnassa lepäämään ennen kuin maakunta- ja sote-uudistusta koskevia lakiehdotuksia voidaan hyväksyä (PeVM 12/2018 vp, s. 3). Eduskunta on 20.2.2019 toisessa käsittelyssä hyväksynyt Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksen lepäämään.

6 Notifikaatio

Perustuslakivaliokunta on valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2018 vp, s. 46—54) tarkastellut valtioneuvoston EU-sääntelyn valtiosääntöistä merkitystä esityksen kannalta kiinnittämällä huomiota erityisesti ns. notifiointivelvollisuuteen. Valiokunta kiinnitti valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitetun tehtävän puitteissa huomiota notifioinnin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta ja korosti, että arviointitilanne on siten merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkoin selvittää ja harkita vilpittömän yhteistyön periaatteen merkitystä asiassa (s. 49—50).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota oikeudelliseen epävarmuuteen eräiden valinnanvapausmalliin ehdotettujen järjestelyiden suhteesta EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä tarkkaan selvitettävä, voidaanko ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää pitää sisällöltään notifiointia edellyttävänä, ja tarvittaessa muutettava valinnanvapausjärjestelmää siten, että oikeudellinen epävarmuus valtioneuvoston päätösten soveltuvuudesta poistuu (s. 53—54).

Perustuslakivaliokunta totesi ottavansa asiaan lopullisen kannan perehdyttyään sosiaali- ja terveysvaliokunnan perusteelliseen harkintaan (s. 54).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi edellyttänyt lausunnossa PeVL 26/2017 vp, että valtioneuvoston on huolehdittava erityisen tarkasta lakiehdotusten EU-oikeudellisesta arviosta tarvittaessa yhteistyössä EU:n viranomaisten kanssa (PeVL 26/2017 vp, s. 43).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsitys vilpittömän yhteistyön periaatteen merkityksestä

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa huomiota Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohdassa mainittuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Valiokunta viittasi siihen, että vilpittömän yhteistyön periaatteesta seuraa, että jos jäsenvaltio katsoo maksavansa valtiontukea tai sillä on vahvoja epäilyksiä siitä, että kyseessä on valtiontuki, asia tulee notifioida komissiolle. Notifiointivelvollisuus kattaa siis myös tulkinnanvaraiset tilanteet (PeVL 15/2018 vp, s. 49). Vilpittömän yhteistyön periaatteella on siten merkitystä arvioitaessa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisenä kysymyksenä pitämää EU-oikeudellista epävarmuutta notifiointivelvollisuuden olemassaolosta. Valiokunta painottaa edelleen, että valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän puitteissa on kiinnitettävä huomiota notifiointin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta, ja korostaa, että arviointitilanne on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta (PeVL 15/2018 vp, s. 50).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei tarkastella eikä mainita vilpittömän yhteistyön periaatetta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei siten ole toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa vaatimusta eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua menettelylleen. Mietintöluonnosta tulee täydentää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa lisäksi, että EU:n tuomioistuin on hiljattain antamassaan tuomiossa (yhdistetyt asiat C-622/16 ja C-624/16 Scuola Elementare Maria Montessori Srl vastaan Euroopan komissio ym., kohta 83) muistuttanut, että SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan vilpittömän yhteistyön periaatetta sovelletaan koko sen menettelyn aikana, kun toimenpidettä tutkitaan valtiontukia koskevien unionin oikeussääntöjen nojalla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsitys notifiointin tarpeellisuudesta

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 15/2018 vp notifioimattomuuden sekä siitä seuraavan oikeusvarmuuden heikentymisen suhteen olevan merkityksellistä perustuslain 19 §:ssä säädettyjen turvaamisvelvoitteiden yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta. Valiokunnan mukaan valtiontukiin liittyvä oikeudellinen epävarmuus koskettaa järjestelmän olennaisia perusratkaisuja. Valiokunta painotti, että ehdotetun valinnanvapauslain voimaantulon jälkeen valinnanvapausmallin mahdollisen valtiontukiluonteen selvittäminen tuomioistuimessa olisi perusteiltaan jälkikäteistä ja voisi kielletyksi katsotun valtiontuen laskennallisen takaisinperinnän lisäksi merkitä velvollisuutta järjestelmän perusratkaisujen jälkikäteiseen muuttamiseen valtiosääntöisesti merkityksellisellä tavalla.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvosto on sinänsä pääsääntöisesti pyrkinyt noudattamaan vilpittömän yhteistyön periaatetta arvioidessaan erilaisten hankkeiden suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn. Valtioneuvoston yleistä käsitystä notifiointimenettelystä selostetaan hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (HE 22/2016 vp). Esityksen yleisperusteluissa (s. 4) selostetaan notifiointimenettelyä ja lähtökohtaa, jonka mukaan käytännössä erityisesti monimutkaisten tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa, viranomaisen on tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle.

Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin edelleen, että valinnanvapauslakiehdotuksen valtiosääntöisessä arvioissa ei ole kyse EU-oikeuden tulkinnasta, vaan valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä annetun valtiosääntöisen tehtävän mukaisesta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Olennaista perustuslain kannalta on, että hallituksen esityksistä valinnanvapauslaeiksi (HE 47/2017 vp, HE 16/2018 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee nimenomaisesti, että oikeustila on notifiointivelvollisuuden kannalta epäselvä, mikä johtaa sosiaali- ja terveydenhuollon perusrakenteisiin liittyvän oikeusvarmuuden heikentymiseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan notifioinnin oikeusvarmuutta lisäävä merkitys on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta (PeVL 15/2018 vp, s. 50). Kyse ei siten ole siitä, että perustuslakivaliokunta nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa pyrkisi muodostamaan sitovaa EU-oikeuden tulkintaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossa PeVL 15/2018 vp erityistä huomiota siihen, että ilman notifiointia hallituksen mainitsema oikeudellinen epävarmuus eräiden valinnanvapausmalliin ehdotettujen järjestelyiden suhteesta EU-oikeuden valtioneuvoston sääntelyihin jatkuu, kunnes asia on ratkaistu esimerkiksi kotimaisen tuomioistuimen EU-tuomioistuimeen tekemän ennakkoratkaisupyynnön johdosta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei ollut kokonaan poissuljettu se perustuslain kannalta merkityksellinen riski, että valinnanvapausjärjestelmä olisi jälkikäteisesti saatettavissa EU:n valtioneuvoston sääntelyssä asetettujen vaatimusten mukaiseksi vain säätämällä maakuntiin kohdistuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta, mikä ei kuitenkaan ole perustuslain kannalta mahdollista. Tällainen velvollisuus muuttaisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp sanotun johdosta valinnanvapausmallin perustuslain vastaiseksi. Valiokunta piti selvänä, että yhtiöittämisvelvollisuuden perustuslainvastaisuus merkitsisi siten tarvetta muuttaa jälkikäteisesti myös sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmän perusratkaisuita. Valiokunta kiinnitti kuitenkin jo lausunnossa PeVL 26/2017 vp huomiota siihen, että yksityisen palvelutuotannon varaan olennaisilta osiltaan perustetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän jälkikäteinen muuttaminen ei ole yksin kansallisen lainsäätäjän vapaassa harkinnassa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EU-oikeudellisen epävarmuuden ennakkollista poistamista notifioinnin keinoin puolsi myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän rakenteellisten muutosten toteuttaminen jo toimeenpantuun järjestelmään erityisesti EU-oikeuden tehoon toimeenpanon edellyttämässä viivytyksettömässä aikataulussa lisää merkittävästi riskiä siitä, että jälkikäteisesti todetun oikeudellisen velvoitteen johdosta kiireessä laadittu järjestelmä

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

ei pysty turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita yhdenvertaisesti perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä tarkkaan selvitettävä, voidaanko ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää pitää sisällöltään notifiointia edellyttävänä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli tarvittaessa muutettava valinnanvapausjärjestelmää siten, että oikeudellinen epävarmuus valtioneuvoston päätöksen soveltuvuudesta poistuu. Tällainen muutos voitiin valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi määrittelemällä terveyspalvelut SGEI-palveluiksi ja muuttamalla sääntelyn sisältöä SGEI-palvelua koskevalta sääntelyltä EU-oikeudessa edellytetyksi mukaiseksi.

Perustuslakivaliokunta edellytti, että mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta ei saa riittävää varmistusta järjestelmän hyväksyttävyydestä EU:n valtioneuvoston päätösten näkökulmasta, olisi valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta syytä muuttaa esimerkiksi siten, että valinnanvapauslakia voidaan EU:n valtioneuvoston päätösten kannalta merkitykselliseksi määriteltävin osin soveltaa vasta komission hyväksytyksi sille asianmukaisesti notifioidun sääntelyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan tarkoittamalla tavalla. Valiokunta totesi ottavansa asiaan lopullisen kannan perehdyttyään sosiaali- ja terveysvaliokunnan perusteelliseen harjintaan.

Nyt tehtävän arvion lähtökohtana on siten sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esittämä notifiointivelvollisuuden tarkastelu. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on valinnanvapausjärjestelmää tarkasteltu EU-oikeuden kannalta sivumääräisesti verraten runsaasti (s. 102—117). Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa esitetystä notifiointivelvollisuudesta koskevassa tarkastelussa olennaista on sosiaali- ja terveysvaliokunnan varmistuminen ehdotetun järjestelmän EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä ja sen riittävyys perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisistä syistä painottaman oikeusvarmuuden kannalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa (s. 111), että komission käytännön perusteella ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä sen suhteen, miten komissio arvioisi suoran valinnan palveluja tuottavien maakuntien liikelaitosten asemaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvion mukaan ehdotettuun järjestelmään liittyy riski siitä, että sitä tulevaisuudessa tullaan arvioimaan EU-toimielimissä valtioneuvoston päätösten soveltamisen näkökulmasta (s. 107). Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää seikkaperäisesti huomiota myös siihen, että kansallisten tuomioistuinten toimivallassa on arvioida valtioneuvoston päätösten täyttymistä sitä koskevan notifiointivelvollisuuden toteutumisen turvaamiseksi. Kansallisten tuomioistuinten on kiellettävä toimenpide ja määrättävä tuki takaisinperittäväksi, jos kysymys on valtioneuvoston päätöksestä, joka olisi tullut ilmoittaa komissiolle (s. 106).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa siihen, että hallituksen esityksessä selostetulla tavalla (s. 82—85) komission Slovakian sairausvakuutusjärjestelmää koskevan päätöksen tultua kumotuksi Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen päätöksellä (asia T-216/15) oikeudellinen epävarmuus on entisestään kasvanut (s. 110). Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa myös, että valtioneuvoston edustajien keväällä 2018 valiokuntakäsittelyn aikana vetoamasta komission päätöksestä, joka koskee Italian Lazion alueen julkisia sairaaloita ja joka sinänsä tukee vahvasti valinnanvapausjärjestelmän ei-taloudellista luonnetta, on valitettu unionin yleiseen tuomioistuimeen.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa vielä siihen, että valinnanvapausjärjestelmä muistuttaa hallituksen esityksessä (s. 85) kuvattua Brysselin julkisten sairaaloiden (ns. IRIS-sairaalat) tapausta, jossa komissio piti sairaaloita taloudellista toimintaa harjoittavina yrityksinä. Toiminnan taloudellisesta luonteesta huolimatta komissio piti järjestelmää hyväksyttävänä yleisiä taloudellisia palveluja koskevan SGEI-sääntelyn perusteella. Mietintöluonnoksen mukaan komissio on vastaavalla tavalla pitänyt saksalaista julkista sairaalaa yleisiä taloudellisia palveluja tarjoavana yrityksenä valtiontukisääntelyn kannalta. Kumpikaan päätöksistä ei ole kuitenkaan ollut EU:n tuomioistuimen arvioitavana, eivätkä ne mietintöluonnoksessa esitetyn kannan mukaan välttämättä vastaa EU:n tuomioistuimen näkemystä (s. 111).

Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällä voi olla taloudelliseksi toiminnaksi luokiteltavaa toimintaa, vaikka palvelujen luonne yleensä katsottaisiinkin ei-taloudelliseksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 48).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa notifiointivelvollisuuden olemassaolon puolesta vielä siihen, että vaikka Europan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös SEUT) 106(2) artikla antaa mahdollisuuden perustella SGEI-palveluille annettavaa valtiontukea, ei kyseinen artikla kuitenkaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan poista notifiointivelvoitetta. Mietintöluonnoksessa viitataan tästä voitavan poiketa vain kaikilta osin päätöksen 2012/21/EU mukaisessa tilanteessa. Kyse on siitä, että korvaus yritykselle SGEI-palvelun tuottamisesta ei ole valtiontukea, jos se täyttää ns. Altmark-tuomiossa asetetut vaatimukset, joista tärkein on ylikompensaation välttäminen. Tämä mahdollisuus on kompensaation määrästä riippumatta olemassa terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja koskien edellyttäen, että niistä on tehty komission päätöksessä tarkoitettu toimeksianto, että toimeksiannot ovat voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan ja että ylikompensaatiota ei ole.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa kuitenkin myös siihen, että hallitus ei ole esittänyt edellä todetun EU:n tuomioistuimen korvausteorian mukaisia laskelmia siitä, mikä on konkurssisuojan ja toisaalta liikelaitoksen erityisten velvoitteiden taloudellinen arvo (s. 114). Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Altmark-kriteerien sovellettavuus edellyttää nimenomaan tällaisia laskelmia. Perustuslakivaliokunta muistuttaa myös, että valtiontukea voi ehdotettuun järjestelmään sisältyä myös muussa muodossa (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 50).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin yhtyy johtopäätöksenomaisesti hallituksen arvioon siitä, että valtiontukisääntelyn näkökulmasta maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelut eivät ole taloudellista toimintaa eikä liikelaitosta tulee pitää suoran valinnan palvelujen osalta yrityksenä. Mietintöluonnoksessa käsitellyistä, edellä mainituista epävarmuutta lisäävistä tekijöistä huolimatta tehtävä johtopäätös perustuu siihen, että hallituksen esityksessä on seikkaperäisesti käyty läpi ne tekijät, joiden perusteella valinnanvapauslakiehdotuksen mukainen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen järjestelmä perustuu solidariteettiperiaatteelle ja on ensisijaisesti luonteeltaan ei-taloudellinen (s. 113).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut mainittuja hallituksen esityksessä selostettuja tekijöitä lausunnossa PeVL 15/2018 vp. Valiokunta katsoi niiden olevan riittämättömiä ja edellytti sosiaali- ja terveysvaliokunnan painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä tarkkaan selvittävän, voidaanko ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää pitää sisällöltään notifiointia edellyttävänä.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Koska sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa tämä selvitysvelvollisuus on täytetty selostamalla seikkaperäisesti lähinnä notifiointia puoltavia seikkoja, ei sosiaali- ja terveysvaliokunnan voi perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa varmistuneen lausunnossa PeVL 15/2018 vp edellytetyin tavoin siitä, että hallituksen esityksessä ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää ei voi pitää notifiointia edellyttävänä. Mietintöluonnos on siten puutteellinen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä mietintöluonnosta olennaisesti selostamalla seikkaperäisesti ne syyt, joiden perusteella se katsoo oikeudellisen epävarmuuden asiassa menettäneen merkitystään lausunnon PeVL 15/2018 vp antamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkastella tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan edellä edellyttämän valinnanvapauslakiehdotuksen 85 §:n muutoksen ja siihen kytkeytyvän muun sääntelyn muutosten merkitystä asiassa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen tarkastella myös tuoretta EU:n oikeuskäytäntöä. EU:n tuomioistuin on käsitellyt implisiittistä valtioneuvoston päätöksen hiljattain annettua tuomiossa asiassa C-438/16 (P - komissio v. Ranska ja IFP Énergies nouvelles). Tuomiosta voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan päätellä, että lainsäädäntötilanne, jossa ei ole olemassa julkisoikeudelliseen laitokseen sovellettavaa maksukyvyttömyysmenettelyä, on sinänsä luokiteltava tukiohjelmaksi. Lisäksi merkityksellistä on, että tuomioistuin katsoi, että vaikka implisiittisestä valtioneuvoston päätöksestä ei vielä ollut ehtinyt koitua julkisoikeudelliselle laitokselle konkreettista hyötyä edullisimpien rahoituskustannusten vuoksi, se oli kuitenkin myös tulevaisuudessa omiaan antamaan mainitulle laitokselle edullisemmat ehdot suhteessa sekä rahoittajiin että muihin sopimuskumppaneihin kuin sellaiset yritykset, joiden maksukyvyttömyyden varalta oli olemassa lainsäädännössä säädetty menettely.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan myös tästä tuomiosta seuraa, että hallituksen esityksessä notifioimattomuudelle esitetty perustelu notifiointin ennakaisuudesta on virheellinen. Maakunta- ja sote-uudistuksella luodaan uusi oikeushenkilötyyppi eli maakunnan liikelaitos, johon sovellettavasta maksukyvyttömyysmenettelystä ei ole säädetty. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä seuraa, että julkisyhteisö tosiasiallisesti takaa liikelaitosten velvoitteiden suorituksen niiden velkojille, mikä poistaa niiden rahoittajilta riskit ja samalla vapauttaa ne tarpeesta järjestää vakuuksia rahoituksensa ja muiden velvoitteiden turvaamiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely on siten EU:n valtioneuvoston näkökulmasta suunniteltu tukiohjelma, ja tällaisena se voi muodostaa notifiointivelvollisuuden alaisen suunnitelman. Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, että se ei pidä asianmukaisena hallituksen esityksen sitä perustelua, jonka mukaan valinnanvapauslain notifiointi olisi ennakaisesta ja merkitsisi käytännössä vasta lainsäädäntökehikon notifiointia (PeVL 15/2018 vp, s. 51).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että ministeriöiden selvityksen mukaan notifiointin tekemättä jättämistä on perusteltu myös sillä, että notifiointin arvioidaan kestävänsä pitkään eikä se toisi asiaan täyttä oikeudellista varmuutta (s. 103). Perustuslakivaliokunta muistuttaa antaneensa merkitystä valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän puitteissa nimenomaan notifiointin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen (PeVL 15/2018 vp, s. 50–54). Menettelyn keston suhteen perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota komission tiedonantoon parhaista käytänteistä valtioneuvoston valvonnassa, joka painottaa mahdollisuutta lyhentää varsinaisen notifiointin käsittelyä epämuodollisten etukäteisten kontaktien ja ongelmakohtien selvittelyn avulla (Communication from the Commission: Code of Best Practices for the conduct of State aid cont-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

rol procedures. Brussels, 16.7.2018 C(2018) 4412 final). Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan notifiointimenettely komissiossa olisi ehditty saattaa jo todennäköisesti loppuun, mikäli valtioneuvosto olisi ilmoittanut komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä suunnitelmistaan valinnanvapauslainsäädännön valmistelun yhteydessä esimerkiksi hallituksen esityksen laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp) antamisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa lisäksi, että mikäli suoran valinnan palvelujen tuottamisjärjestelmä riitautettaisiin suomalaisessa tuomioistuimessa, tuomioistuimen ratkaistavaksi ei tulisi kysymys siitä, onko järjestelmä unionin valtioneuvoston kannalta hyväksyttävä. Kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ratkaista, soveltuuko valtioneuvoston sisämarkkinoille, sillä tämä osa valvonnasta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluu ratkaista, olisiko tämä kysymys tullut saattaa komission arvioitavaksi SEUT 108 artiklan mukaisesti notifioidulla ennen kuin järjestelmää aletaan soveltaa. Valiokunta korostaa, että mahdollisen tuen asianmukainen notifiointi poistaa kansallisilta tuomioistuimilta toimivallan kieltää tukitoimenpiteen soveltaminen tai määrätä se takaisinperittäväksi. Tuomioistuinten velvollisuus kieltää notifioidun tukijärjestelmän soveltaminen voi perustuslakivaliokunnan mielestä johtaa vaikeasti ennakoitaviin oikeudellisiin ongelmiin perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien yhdenvertaisen turvaamisen kannalta olennaisessa järjestelmässä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen kieltäminen voisi ääritapauksessa kohdistua maakunnan liikelaitoksen toimintaedellytyksiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo myös, että vaikka kyseessä olisikin taloudellinen toiminta, maakuntien liikelaitosten nauttiman konkurssisuojaan vastapainona ovat niille asetetut velvollisuudet ja rajoitteet ja että konkurssisuoja on sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista turvaava elementti. Erityisiä laskelmia tästä ei kuitenkaan esitetä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta tarkastelee konkurssisuojaan seikkaperäisesti katsoen esimerkiksi valinnanvapauslain useiden kilpailuneutraliteetin takaavien tekijöiden johdosta, että maakunnan liikelaitoksen liikelaitosmuodossa harjoittamalle suoranvalinnan palvelutuotannolle esimerkiksi ns. konkurssisuojaan muodossa mahdollisesti syntyvä taloudellinen etu ei vääristäisi kilpailua maakunnan liikelaitoksen ja muiden suoran valinnan palveluiden tuottajien välillä eikä maakunnan liikelaitokselle näin ollen voisi muodostua EU:n valtioneuvoston vastaista valtioneuvoston tukea (s. 113—115).

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan mietintöluonnoksessa toisaalla omaksuttu (s. 111) kanta on kuitenkin perusteltu: EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kilpailun vääristymisen kriteerin on katsottu täyttyvän erittäin helposti, mikä johtuu siitä, että SEUT 107(1) artiklan sanamuodon mukaan riittää, että kilpailu uhkaa vääristyä. Potentiaalinen vääristyminen siis riittää, jotta kyseessä on SEUT 107 artiklassa tarkoitettu tuki. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EUT:n oikeuskäytännön valossa on vaikea perustella kantaa, jonka mukaan konkurssisuoja ei edes potentiaalisesti vääristäisi kilpailua, vaan se on pikemminkin omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen (esim. asia C-559/12 P Ranska v. komissio EU:C:2014:217 ja asia C-438/16 P komissio v. Ranska ja IFP Énergies nouvelles EU:C:2018:737).

Merkityksellistä on lisäksi, että perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston voidaan arvioida valtioneuvoston puitteissa olevan joko laitonta valtion tukea, säännösten

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

vastaista ei-ennakkoilmoitettua valtiontukea tai säännösten mukaista ennakkoilmoitettua tukea (PeVL 15/2018 vp, s. 50—51). Notifiointivelvollisuus kattaa siis myös jäsenvaltion lainmukaiseksi arvioimat valtiontuet, sillä toimivalta lainmukaisuuden arviointiin on komissiolla. Edellä sanotun mukaisesti vain ns. Altmark-tuomion mukaiset vaatimukset täyttävä lainsäädäntö olisi päätöksen 2012/21/EU mukaisesti vapautettu velvollisuudesta.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 15/2018 vp, että oikeudellista epävarmuutta voitiin poistaa esimerkiksi määrittelemällä terveyspalvelut SGEI-palveluiksi ja muuttamalla sääntelyn sisältöä SGEI-palvelua koskevalta sääntelyltä EU-oikeudessa edellytetyksi mukaiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että valinnanvapauslakiehdotusta muutetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta siten, että palveluntuottajien korvauksia koskevia yleisiä periaatteita koskevaa 63 §:ää täydennetään ja lakiin otetaan uusi 85 §, jossa säädettäisiin palveluvelvoitteen asettamisesta maakunnan liikelaitokselle, joka sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsityksen mukaan vastaa SEUT 106 artiklan 2 kohdan säännöstä ns. SGEI-palveluista ja jonka täyttämistä liikelaitokselle voitaisiin valtiontukisäännösten estämättä maksaa erityinen korvaus (s. 113—114).

Edellä sanotun mukaisesti hallitus ei ole esittänyt laskelmia siitä, mikä on konkurssisuojaajan ja toisaalta liikelaitoksen erityisten velvoitteiden taloudellinen arvo (s. 114). Oikeusvarmuuden kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan EU-oikeudellisesta näkökulmasta ehdotettu 85 § heikentää Suomen mahdollisuuksia johdonmukaisesti väittää EU-oikeudellisessa menettelyssä, että suoran valinnan palvelut olisivat yleisesti ottaen julkisen palveluvelvoitteen täyttämiseksi välttämättömiä, eivätkä taloudellista toimintaa. Ehdotetun 85 §:n 2 momentin SGEI-sääntelyn soveltamisalaa nimittäin rajaa 1 momentin säännös, jonka mukaan maakunta voi asettaa maakunnan liikelaitokselle velvoitteen tuottaa suoran valinnan palveluja maakunnan asukkaille, jos suoran valinnan palvelujen tarjonta maakunnan alueella ilman palveluvelvoitteen asettamista ei ole riittävää takaamaan palvelujen saatavuus maakunnan alueella perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta ei pidä tässä suhteessa riittävänä, että säännöksen perusteluissa (s. 116) todetaan vastoin sen sanamuotoa, että säännös ei myöskään rajaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen käsitteen soveltuvuutta ainoastaan 85 §:n mukaisiin tilanteisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ehdotetut säännökset eivät siten poista tarvetta notifioinnille muuten kuin 85 §:n 1 momentin soveltamisalalla.

Päätöksessä notifioida on sinänsä kyse perustuslain 3 §:n 2 momentissa ja 65 §:ssä tarkoitettujen hallitusvallan alaan kuuluvasta asiasta (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 51). Perustuslakivaliokunnan mielestä 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. Vaihtoehtoisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta on muutettava esimerkiksi lausunnossa PeVL 15/2018 vp edellytetyllä tavalla siten, että valinnanvapauslakia voidaan EU:n valtiontukisääntöjen kannalta merkitykselliseksi määriteltävin osin soveltaa vasta komission hyväksytyä sille asianmukaisesti notifioidun

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

sääntelyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan tarkoittamalla tavalla.

7 Hyvä lainsäädäntötapa

Maakuntien perustamista koskeva hallituksen esitys on annettu keväällä 2017 ja uusi valinnanvapauslakiesitys maaliskuussa 2018. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota uudesta valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakuntien perustamisen valmistelussa on edetty jo hyvin pitkälle. Valiokunta piti valtiollisten tehtävien työnjaon kannalta ongelmallisena, että uudistuksessa on edetty näin pitkälle yksinomaan hallituksen yleistoimivaltaan turvautuen ennen kuin maakuntauudistusta on hyväksytty eduskunnassa ja ennen kuin perustuslakivaliokunta on lausunut lopullisen käsityksensä uuden hallintomallin perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta painotti, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 15/2018 vp, s. 60–61).

Perustuslakivaliokunta piti tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisena toimeenpanon laajamittaista aikaistamista pilottien avulla. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valinnanvapauspilottien toteuttamiseen oli talousarviossa varattu määräraha ja sosiaali- ja terveysministeriö oli tehnyt päätökset valinnanvapauden pilottialueista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että sekä lausunnossa PeVL 26/2017 vp arvioitu valinnanvapauslakiehdotus (HE 47/2017 vp) että keväällä 2018 annettu uusi valinnanvapauslakiehdotus oli todettu perustuslakivaliokunnassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta säätämistä ja järjestyksen vaikuttavalla tavalla ongelmalliseksi. Valiokunnan mielestä oli epäselvää, millä oikeudellisilla perusteilla pilotointia koskevat päätökset oli tällaisessa sääntelytilanteessa tehty.

Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen sanottujen seikkojen merkitystä ja kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota hyvään lainsäädäntötapaan.

Perustuslakivaliokunta piti myös tärkeänä, että ehdotusten eduskuntakäsittelyyn varataan aina riittävästi aikaa (ks. myös PeVL 14/2018 vp ja PeVL 60/2016 vp). Valiokunnan mukaan oli sinänsä selvää, että kiireellisiä ja välttämättömistä syistä nopealla aikataululla valmisteltuja esityksiä tulee eduskunnassa pystyä käsittelemään ripeästi (PeVL 15/2018 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunta arvioi myös, että vaikka se oli esittänyt valinnanvapauslakiehdotukseen useita säätämistä ja järjestyksen vaikuttavia merkittäviä huomautuksia, eivät ne niiden merkittävydestä huolimatta koskeneet lain rakenteellisia ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta arvioi, että esitys oli mahdollista saattaa perustuslainmukaiseksi eduskuntakäsittelyssä, kunhan se toteutettaisiin huolellisesti ja sille varattaisiin riittävä aika (PeVL 15/2018 vp, s. 62).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että valiokunnan arviota säätämistä ja järjestyksen vaikuttavien huomautusten ottamisesta huomioon eduskuntakäsittelyssä ei voi pitää täydentävän hallituksen esityksen antamista estävänä seikkana. Valtioneuvoston tulee turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän. Valiokunta totesi vuoden 2017 sote-lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 76) pitäneensä varsin ongelmallisena ja epätyytyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Valiokunta viittasi myös pitäneensä välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoi-seen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Hal-litus voi tällöin antaa asiasta joko kokonaan uuden esityksen tai perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän esityksen, mikä takaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän katta-viin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotuk-seen (ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei myöskään perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 121/II) mukaan sovi hyvin yhteen valtiosään-nön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä (ks. myös PeVL 34/2004 vp, s. 3/II).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tehnyt esimerkiksi valinnanvapauslakiehdotukseen hallituksen antaman vastineen perusteella muutoksia, jotka kohdistuvat merkittävään osaan ehdotetuista säännöksistä. Näin runsaat ja sisällöllisesti keskeiset muutokset voivat olla hyvin merkittäviä. Hallitus on pyytänyt välittömästi perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen (HE 15/2018 vp) oikeuskansleria arvioimaan, olisiko muutokset pitänyt toteuttaa täydentävän hallituk-sen esityksen antamisella. Apulaisoikeuskanslerin 15.6.2018 antaman lausunnon mukaan halli-tuksen esityksen täydentäminen ei ole välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta painottaa, että kyse on suomalaisen hallintohistorian suurimmasta hallinnollisesta uudistuksesta ja ihmisten perus-oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin merkityksellisestä sosiaali- ja terveydenhuollon lain-säädännöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sittemmin annet-tujen hallituksen vastineen, sitä täydentävien selvitysten ja kirjelmien sekä niiden liitteiden laa-juus olisi jo sellaisenaan puoltanut täydentävän esityksen antamista.

Perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti sitä, että näin laajan lainsäädäntöhankkeen eri osien keskinäisten riippuvuussuhteiden selvittämistä ei voi muuttuneessa tilanteessa jättää eduskunnan tehtäväksi. Jäljempänä maakuntauudistuksen kokonaisuuden käsittelystä eduskunnassa lausut-tua ei tule pitää tyhjentävänä selvityksenä asiassa.

Valtiopäiväkäytännössä mietintövaliokunnat tekevät tavanomaisesti muutoksia hallituksen esi-tykseen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin valtio-neuvoston vakavaa huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan maakuntalakiehdotusta koskevasta mietintöluonnoksesta ilmenee (esim. s. 38 ja 118), että eräät muutosehdotukset perus-tuvat kahden ministerin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämään kirjeeseen. Perustuslaki ei tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä, eikä perustuslakivaliokunta pidä me-nettelyä hyväksyttävänä. Näin mittavassa hankkeessa merkittävien sisällöllisten muutosten teke-misen olisi tullut sen sijaan perustua hallituksen täydentävän esityksen antamiseen, mikä mahdol-listaa paitsi valtioneuvoston toimintaan kohdistuvan oikeuskanslerin valvonnan myös eduskun-nan täysistunnon poliittisen keskustelun.

8 Maakuntauudistuksen kokonaisuuden käsittely eduskunnassa

Maakuntauudistusta voidaan luonnehtia itsenäisyyden ajan suurimmaksi hallinnolliseksi uudis-tukseksi. Suomeen syntyisi uusi merkittävä hallinnon välitaso kuntien ja valtion välille. Eduskun-nassa on vireillä nyt arvioitavien esitysten lisäksi lukuisia muita maakuntauudistukseen liittyviä

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

hallituksen esityksiä. Näistä merkittävin on hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp, maku2-esitys). Esityksellä toteutettaisiin maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5—8, 10—13, 16—22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniseksi.

Maakuntauudistuksen kokonaisuuden arvioinnin kannalta olennaista on, että maku2-esitys sisältää maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevan voimaantulolaki-ehdotuksen, jolla kumotaan perusoikeuksien turvaamisen kannalta keskeisiä valvontaa koskevia lakeja (mm. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettu laki, aluehallintovirastoista annettu laki ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki). Voimaantulolaissa säädettäisiin myös kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta maakuntiin siirtyvän henkilöstön asemasta (3 luku) sekä kunnilta maakunnille siirtyvän omaisuuden omaisuusjärjestelyistä. Omaisuusjärjestelyitä koskeva sääntely kattaa myös valtion omistusten siirtämisiä maakunnille (4 luku).

Maakuntauudistukseen liittyy keskeisesti myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 5/2018 vp). Esityksen mukaan Kuntien takauskeskus voisi antaa takauksen myös luottolaitoksen sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta maakunnalle ja palvelukeskuksille siirtyviä velkoja ja muita sitoumuksia. Esitys on välttämätön osa maakuntauudistuksen ensivaihetta maakuntatalouteen liittyvien näkökohtien vuoksi. Hallinnon lainalaisuuden vuoksi olennainen on myös hallituksen esitys, jolla rikoslakiin tehtäisiin maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevan uudistuksen edellyttämät muutokset (HE 65/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä maku2-esitys on maakuntauudistuksen kokonaisuuden kannalta arvioituna niin keskeinen, ettei maakuntavaaleja voida järjestää, jos keskeinen osa tehtävien siirtämisestä kunnilta ja valtiolta maakunnille jäisi sääntelemättä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että maakuntavaaleissa ehdokkaaksi asettuvilla henkilöillä ja äänioikeutetuilla tulee olla sääntelyyn perustuva riittävä tieto kohtuullisessa ajassa ennen vaaleja siitä, miten maakunnan tehtävien hoitaminen ja niiden valvonta järjestetään ja mitkä ovat maakuntien tehtävät.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että maakunnat tulee esitysten riippuvuussuhteiden vuoksi ensin oikeudellisesti perustaa HE 15/2017 vp:n perusteella ennen kuin eduskunnan täysistunto voi alkaa käsitellä maakuntien muuta tehtäväsääntelyä.

Maakuntien rahoituslaissa säädettäisiin maakuntien rahoituksesta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että rahoituslakiehdotus (jota on täydennetty esityksillä HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) sisältää säännökset paitsi sote-tehtävien myös maakuntien muiden tehtävien yleiskatteellisesta rahoituksesta. Rahoituksen kokonaismäärä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan 18,6 miljardia euroa, josta sote-tehtävien rahoitus on 17,3 miljardia euroa. Muiden tehtävien yleiskatteellinen rahoitus olisi rahoituslaissa 1,3 miljardia euroa. Maakuntien rahoituslaskelmien mukaan rahoituksen siirrot maku2-esitykseen liittyvissä maakuntien tehtävissä ja kasvupalvelutehtävissä ovat hyvin suuria. Perustuslakivaliokunta mainitsee esimerkinomaisesti, että mainittujen tehtävien osalta valtion talousarvion erillismomenteilta siirtyisi 791 miljoonaa

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

euroa maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Näistä suurimmat erät liittyvät työvoimapalveluihin, TE-toimistojen ja ELY-keskusten menoihin. Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyisi myös ympäristöterveydenhuollon (HE 148/2017 vp) menoja vastaava 74 miljoonaa euroa ja pelastustoimen 423 miljoonaa euroa. Kunnilta maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyvät erät vaikuttavat kuntien valtionosuuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaisuus muodostuu rahoitussääntelyn sisällön kannalta ongelmalliseksi, jos maku2-esitystä ei käsitellä kuluvalle vaalikaudella.

Perustuslakivaliokunta pitää 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). Maakuntien rahoituslain 1 §:n mukaan valtion rahoitus myönnetään maakuntien järjestämistä varten kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen kyseisen lain nojalla. Rahoituslain 3 §:n mukaan maakunnille myönnetään valtion rahoitusta maakunnan asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten tekijöiden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden sekä kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden, maatalousyrittäjien määrän, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. Sääntely kattaa myös maku2-esitykseen ja kasvupalveluihin sisältyvien tehtävien rahoituksen. Tämä merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että rahoituslain sääntelyn perusteella jaetaan maakuntien tehtäviä koskeva rahoitus perustettavien maakuntien kesken. Valiokunnan mielestä rahoituslain 3 §:n painokertoimien on mukailtava maakuntien lakisääteisiä tehtäviä. Sääntely ei ole muutoin rahoitusperiaatteen mukainen. Jos maku2-esityksen mukaisia tehtäviä ei siirretä maakuntien vastuulle, ennenkaikkea rahoituslain 4 lukua mutta myös muita säännöksiä tulee olennaisesti muuttaa.

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä on useita maakuntauudistukseen liittyviä kasvupalveluita koskevia hallituksen esityksiä. Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp) ehdotetaan säädettäväksi alueiden kehittämistehtävä ja kasvupalvelut maakunnan tehtäväksi. Laki olisi yleislaki, ja se kokoaisi ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetut nykyiset tehtävät (yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut) uusiksi kasvupalveluiksi. Muilla kasvupalveluita koskevilla esityksillä säädettäisiin kunkin kyseisen palvelutehtävän hoitamisesta tarkemmin. Esityksissä ehdotetaan merkittäviä toiminnallisia muutoksia nykyisten tehtävien hoitoon (mm. tuottamisen ja järjestämisen erottaminen sekä tuottaminen ostopalveluilla).

Kasvupalvelujen osalta maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: "Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut maakuntauudistuksen yhteydessä julkisiksi kasvupalveluiksi. Uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan palvelujen sisällöt, järjestäminen, tuottaminen, ohjaus ja rahoitus. Julkisten kasvupalvelujen muodostaminen edellyttää nykyisen yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja koskevan lainsäädännön perusteellista uudistamista. Pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämistä varten kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään maakuntien järjestämistä varten vastuulle." Tästä maakunnan tehtävälästä on ehdotettu säädettäväksi tyhjentävästi edellä mainittuihin kasvupalveluesityksiin sisältyvillä laeilla.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä näyttää ilmeiseltä, että kasvupalveluita koskevia esityksiä ei ehditä käsitellä tällä vaalikaudella. Kasvupalvelu- ja alueiden kehittämiskokonaisuutta koskevien esitysten raukeamisesta seuraisi, että toiminnallisesti merkittävä osa maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja tehtäväaloja koskevista tehtävistä jäisi siirtämättä maakunnille. Näitä tehtäviä hoidetaan nykyisin pääosin maakunnan liitoissa, ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus). Nämä viranomaiset (samoin kuin aluehallintovirastot) on ehdotettu lakkautettavaksi HE 15/2017 vp -esitykseen ja HE 14/2018 vp -esitykseen sisältyvien lakiehdotusten (maakuntajakolaki 22 § ja maku2:n voimaanpanolaki 2 §) perusteella uudistuksen voimaantullessa 1.1.2021. Maakunnan liittojen lakkauttaminen edellyttää myös, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki kumotaan samalla, kun tehtävät siirretään maakunnille uudella lainsäädännöllä. Kumoamisesitys sisältyy esitykseen HE 35/2018 vp. Toisaalta maakunnan liittoja sääntelevä maakuntajakolaki esitetään kumottavaksi HE 15/2017 vp:hen sisältyvässä voimaanpanolakiesityksessä.

Koska kasvupalveluja koskevien muutosten tilanne on rinnastettavissa muiden sisältölakien muutostarpeisiin ja näin suuressa uudistuksessa joudutaan väistämättä vaiheistamaan uudistukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia, perustuslakivaliokunta katsoo, että kasvupalvelulakiesitysten raukeaminen ei muodostaisi estettä hyväksyä muita uudistukseen liittyviä lakeja. Valiokunta kuitenkin katsoo, että esitysten raukeamisesta seuraisi eräitä perustuslain kannalta välttämättöminä pidettäviä muutostarpeita muihin lakiehdotuksiin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään tunne käsitettä "kasvupalvelu", mistä seuraisi terminologisia muutostarpeita maakuntien rahoituslakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohtaan, 3 §:n 1 momenttiin, 18 §:n 1 momenttiin ja 19 §:ään. Lisäksi rahoituslakiin aiheutuisi edellä todetun mukaisia rakenteellisia muutostarpeita.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota maku2-esitykseen sisältyvään seuraavaan perustelumainintaan (ks. HE 14/2018 vp, s. 205): "Lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ei voida kumota eikä voimaanpanolakia hyväksyä esitetyssä muodossaan, ellei hallituksen esitystä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä hallituksen esityksiä työ- ja elinkeinoministeriön palveluprosesseista maakunnissa hyväksytä ensin tai samassa yhteydessä. Muussa tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisäätteisten tehtävien hoitaminen voi käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelystä johtuvista syistä jäädä vaille toimivaltaisia virastoja, ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta."

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen (PeVL 33/2018 vp, s. 4). Tästä seuraa valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä pidettävä kytkentä maakuntien perustamista koskevan esityksen (HE 15/2017 vp) ja maku2-esityksen (HE 14/2018 vp) välille. Samalla siitä seuraa, että voimassa olevia toimivaltaista viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja ei voida perustuslaista johtuvista syistä kumota, ellei samalla niiden sijaan säädetä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat perussäännökset. Jos eduskunta ei ehdi kuluvalle vaalikaudella käsittelemään maku2-esitystä, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta tekee maakunta- ja sote-esitykseen siitä johtuvat välttämättömät jäljempänä yksilöidyt muutokset. Vastaavasti jos eduskunta ei ehdi käsittelemään kasvupalvelu-uudistusta koskevia esityksiä, perus-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

tuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että hallintovaliokunta tekee maku2-esitykseen siitä johtuvat välttämättömät muutokset koskien toimivaltaisia viranomaisia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää esimerkinomaisesti huomiota kahteen esitysten riippuvuussuhteista seuraavaan ongelmaan, jos kaikkia maakunnille annattavaksi tarkoitettuja tehtäviä ei siirretä maakuntien vastuulle.

Voimaanpanolakiehdotuksen 43 §:n mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2021 tuloveroprosentiksi vuoden 2020 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Perustuslakivaliokunta arvioi aikaisemmin, että ehdotus ei sovi hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa (PeVL 26/2017 vp, s. 15). Kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 176/I). Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittaa kuntien verotusoikeutta, oli tällaiselle järjestelylle esitettävissä painavia perusteita, jotka liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä. Valiokunta katsoi, että voimaanpanolain sääntely voitiin käsillä olevassa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin esitettäväksi (PeVL 26/2017 vp, s. 15).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perusteet arvioitiin painaviksi sääntelytilanteessa, jossa kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin sisältyivät sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon kustannukset (ks. HE 15/2017 vp, s. 239). Siltä osin kuin tuloveroprosentin määrittelyn perusteena olleet tehtävät eivät mahdollisesti siirry kunnilta maakunnille, on huomioon otettava myös kuntien rahoitusperiaate. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista valtiosuusjärjestelmään (PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa ilmeiseltä, että osaa sote- ja maakuntauudistuksen tehtävien siirtoa koskevasta lainsäädännöstä ei ehditä vuoden 2018 valtiopäivillä käsitellä. Ehdotettu sääntely vuoden 2021 tuloveroprosentista ei välttämättä mahdollista, että kunnat kykenisivät sopeuttamaan talouttaan tällaisten tehtävien jäämiseen kunnan hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyistä kunnan verotusoikeudesta ja vaatimuksesta kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan seuraa, että kunnan tu-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

loveroprosenttia voidaan lakisääteisesti alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin. Voimaannpanolain 43 §:ää ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, ellei säännös vastaa edellä sanottua vaatimusta.

Maakunta- ja sote-esityksen (HE 15/2017 vp) 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Muutoksia tehtäisiin sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi rajattaisiin ja tasattaisiin uudistuksessa syntyviä kuntakohtaisia muutoksia. Koska uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat esityksen perusteluiden mukaan olemaan kunnissa merkittävät, rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävän taloudellisen tilanteen eli vuonna 2018 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna ja voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitettaisiin muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia (HE 15/2017 vp, s. 179—180).

Lakiehdotuksen 54 §:n voimaantulosäännöksen mukaan lailla kumotaan voimassa oleva kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki. Lakiehdotuksen 1 §:ssä esimerkiksi määriteltäisiin ne kunnan tehtävät, joista aiheutuviin käyttökustannuksiin maksettaisiin lain perusteella valtionosuutta. Säännös vastaisi perustelujen (HE 15/2017 vp, s. 569) mukaan voimassa olevan lain 1 §:ää, mutta sen 1 momenttiin sisältyvässä lakiluettelossa olisi otettu huomioon maakunnan järjestämismääräyksiin siirtyvät tehtävät.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto ja sen osana rahoitusperiaate saa vaarantua missään vaiheessa maakuntauudistuksen toimeenpanoa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on epäselvää, miten kuntien taloudellinen itsehallinto tulee peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ehdotetun muutoksen seurauksena turvatuksi, jos kuntien ja maakuntien tehtävä- ja rahoitussääntely ei toteudu hallituksen esittämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on varmistuttava siitä, että kunnan valtionosuuksia koskeva laki vastaa maakunnan ja kunnan tulevaa tehtävien jakoa ja rahoitusta sekä turvaa rahoitusperiaatteen toteutumisen koko sen ajanjakson, kun maakuntauudistuksen toimeenpanoon liittyen kuntien tehtäviä siirretään maakunnille.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lopuksi vielä huomiota maakuntauudistukseen liittyvään hallituksen esitykseen laiksi pelastustoimen järjestämisestä (HE 16/2017 vp). Valiokunta on katsonut (PeVL 27/2017 vp), että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Maakuntauudistuksen kokonaisuuden käsittelyyn eduskunnassa liittyen on kuitenkin selvää, ettei pelastustoimen tehtäviä voida siirtää maakunnille ennen kuin maakunnat on perustettu. Pelastustoimen järjestämislaitilla on myös yhteys maku2-esitykseen, jolla kumotaan pelastustoimen alueella perusoikeuksien turvaamisen kannalta keskeistä valvontaa koskevaa sääntelyä. Siten ne valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, joita perustuslakivaliokunta on tehnyt edellä kasvupalvelulainsäädännön kytkennöistä maku1- ja maku2-esityksiin, soveltuvat myös pelastustoimen järjestämislain kytkentöihin näihin esityksiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

Edellä jo mainittujen lisäksi eduskunnassa on vireillä lukuisia hallituksen esityksiä, joissa joko nimenomaisesti säännellään tulevien maakuntien tehtäviä taikka joissa muutoin tehdään tietyn hallinnonalan sääntelyyn uudistuksia, joissa pyritään mukauttamaan sääntely maakuntauudistukseen. Perustuslakivaliokunta toteaa pitävänsä selvänä, että lainsäätäjän toimivaltaan ei kuulu perustuslain 2 §:n 3 momentista, 19 ja 22 §:stä sekä osin myös 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää perusoikeuksien turvaamisen kannalta sellaista lainsäädäntöä, jossa hallinnonalan toimivaltainen viranomainen taikka valvontaviranomainen jää laissa säätämättä tai jää tulevan sääntelyn varaan. Sama koskee viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sote- ja maakuntauudistuksesta sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan maakunnan yhtiöitä ja palvelukeskuksia koskevista virkavastuusäännöksistä ja 113 §:n yhtiöittämisvelvollisuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon,

2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 58 §:stä tekemä tietojensaantioikeutta koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon,

3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 §:n väliaikaisessa valmistelutoimielimessä toimivan henkilön virkavastuusta, 12 §:n vaalien ajankohdasta, 35 §:n omaisuusjärjestelyjen korvauksista, 43 §:n kuntien tuloveroprosentista ja 44 §:n yhtiöittämisvelvollisuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon,

4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 §:n 3 momentista tekemä rahoituksen tason korottamisen edellytyksiä koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon,

että eduskunnan suostumus on tarpeen mietintöluonnoksessa tarkoitetun ilmoituksen antamiseksi ja

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä;

että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen valinnanvapauslaista sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 §:n asiakassuunnitelman muuttamisesta ja tietosisällöistä sekä arkaluonteisten tietojen käsittelystä suunnitelmassa, 65 §:n kiinteän korvauksen laskemisesta, 80 §:n tiedonsaantioikeudesta, 85 §:n palveluvelvoitteen asettamisesta ja toteuttamisen edellytysten turvaamisesta sekä 90 §:n aikaistetusta aloittamisesta sekä käyttövaltuuksien sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon;

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp

että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen tuottajalaista sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan maakunnan liikelaitoksen rekisteröinnistä ja rekisteristä poistosta sekä valvontaviranomaisesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 22.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk (osittain)
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
jäsen Anna-Maja Henriksson r (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
jäsen Mia Laiho kok (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk (osittain)
jäsen Leena Meri ps (osittain)
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Juha Rehula kesk (osittain)
jäsen Wille Rydman kok (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Matti Torvinen sin (osittain)
jäsen Kaj Turunen kok (osittain)
varajäsen Timo V. Korhonen kesk (osittain)
varajäsen Mats Löfström r (osittain)
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
varajäsen Sirpa Paatero sd (osittain)
varajäsen Ben Zyskowicz kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala