



Sisällys

MUISTIO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASETTAMISTA SOTE-UUDISTUKSEN REUNA-EHDOISTA	3
Arvioidut rakenteet	3
Kuntayhtymämalli	4
Kuntalain kuntayhtymäsääntely ja mallin perustuslakireunaehdot.....	4
Kansanvaltaisuus	5
Vaikutukset kuntien talouteen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen.....	5
Maakuntamalli	7
Maakuntaitsehallinto	8
Rahoitus.....	9
Kunnan yleisen toimivallan ja tuottajaroolin poissulkemisen arvioinnin lähtökohdat	11
Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen, verotusoikeuteen ja valtiosuusjärjestelmään	12
Riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut	15
Yhdenvertaiset palvelut/ yleistä.....	15
Alueiden määrä ja koko.....	15
Velvollisuus omaan tuotantoon.....	16
Monituottajamallin ohjaus/ järjestämisvastuussa olevan tahon velvollisuudet.....	17
Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin arvo	17
Tiedonhallinta ja tietojärjestelmäratkaisut	18
Siirtymäsäännökset, vaiheistus, pilotointi	18
Julkisen hallintotehtävän siirto	21
Siirron tarkoituksenmukaisuus ja sääntelyn täsmällisyys	21
Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet.....	24
Alihankinta	24
Eriyiskysymykset	27
EU-valtiontukisääntely (notifikaatio)	27
Vaalien toimittamisesta	27
Kielelliset oikeudet	28
Oikeusturva	30
Ahvenanmaa.....	30
Organisaatio- ja tehtäväsääntelyn yhteys lainvalmistelussa	31
Vastinemenettelyn laajuudesta	32



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

VM, STM
3.4.2019



MUISTIO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASETTAMISTA SOTE-UUDISTUKSEN REUNAEHDOISTA

Ministeriöt ovat koonneet sote-uudistusta koskevat perustuslakivaliokunnan viidessä viimeisessä lausunnossaan asettamat reunaehdot sote-uudistukselle sekä Luovan perustamiselle sekä ylipäätään lainvalmistelukokonaisuudelle. Tämä muistio koskee sote-uudistukselle asetettuja reunaehtoja. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista sekä ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan ja maakäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvonnan hoitamista koskevia ehdotuksia on arvioitu erillisissä muistioissa. Lisäksi tämän muistion ulkopuolelle on rajattu maakuntauudistukseen liittynyt kasvupalveluja koskeva uudistus.

Arvioitavia lausuntoja ovat seuraavat: PeVL 67/2014, 75/2014, 26/2017, 15/2018 ja 65/2018. Lisäksi huomioon on otettu tarvittavilta osin perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Lapintien ja valiokuntaneuvos Marttusen tekemä taustamuistio maakunta- ja sote-uudistuksesta.

Tekstissä on erotettu valiokunnan tekemät ponnet sekä huomautukset esim. laittamalla "ponsi" ja "huomautus".

Arvioidut rakenteet

Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan PeVL 67/2014 kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta seuraavat rakenteet mahdolliseksi asettaen kuitenkin rakenteille edellytyksiä.

- 1) Järjestämisvastuun siirto perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille
- 2) Järjestämisvastuun siirto yksitasoinen kuntayhtymämalli
- 3) Järjestämisvastuun siirtäminen valtiolle

Valiokunnan lausunto koski ns. kaksitasoista kuntayhtymämallia, joten linjatessaan vain edelliset mallit, perustuslakivaliokunta ei katsonut kaksitasoista mallia mahdolliseksi malliksi.

Perustuslakivaliokunnan kuntayhtymiä koskeva lausunto koski nimenomaan mahdollisuutta toteuttaa malli lakisääteisesti eli viime kädessä pakkokuntayhtymämuodossa. Tässä muistiossa ei siten oteta kantaa kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan kuntayhtymämuodossa.

Perustuslakivaliokunnan esittämät mallit olivat vasta aihiota tuleville sote -malleille, eikä niiden perusteella ei voi vielä vetää johtopäätöksiä, että mallit olisivat ongelmattomia perustuslain kannalta.

Jäljempänä on arvioitu malleja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella malleittain. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan arvioinut valtiopohjaista sote-mallia. Valtiopohjaisia malleja lienee useita, eikä perustuslakivaliokunnan esittämän yleisen



vaihtoehdon perusteella ole arvioitavissa, millainen malli olisi tällöin perustuslain mukainen. Täten tätä mallia ei ole otettu muistioon mukaan.

Kuntayhtymämalli

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 67/2014), että yksitasoinen kuntayhtymämalli olisi lähtökohtaisesti mahdollinen sote-rakennevaihtoehtona. Sen toteuttamistapa edellyttäisi kuitenkin kokonaisarviointia kansanvaltaisuusperiaatteen ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olisivat muun muassa alueiden koko, kuntayhtymän tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja kuntayhtymänvälillä sekä kuntayhtymän ylimmänpäätävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely. Kuntayhtymäpohjaiseen malliin valiokunta liitti kokonaisarvioinnin erityisesti kansanvaltaisuuden toteutumisen ja rahoitusmallin osalta.

Kuntalain kuntayhtymäsääntely ja mallin perustuslakireunaehdot

Kuntalain mukaan kuntayhtymän keskeisiä ominaispiirteitä ovat seuraavat:

- kuntayhtymä perustetaan kuntien hyväksymällä perussopimuksella, jolla järjestetään myös sen hallinnon, toiminnan ja talouden kannalta keskeiset rakenteet
- kunnalla valitsee edustajansa kuntayhtymän ylimpään toimielimeen,
- kunnalla mahdollisuus antaa edustajalleen lähtökohtaisesti sitovia ohjeita
- kuntayhtymän muun kuin ylimmän toimielimen kokoonpano on sovitettava yhteen alueen eri ryhmien kuntavaaleissa saaman ääniosuuden mukaiseksi suhteellisuusperiaatteen perusteella
- kuntayhtymän ylin toimielin päättää kuntayhtymän talousarviosta
- kunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ja viimekädessä perussopimuksen mukaisesti sellaisista kuntayhtymän menoista, joita ei saada katettua muutoin.

Perustuslakivaliokunnan on vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan katsonut mahdolliseksi kunnan velvoittamisen liittymään kuntayhtymään, jos

- tehtävä on ollut luonteeltaan ylikunnallinen
- velvoittaminen on ollut tarkoituksenmukaista hallinnon järjestämisen kannalta ja
- päätöksentekojärjestelmä ei anna yhdelle kunnalle enemmistöä kuntayhtymän päätöksenteossa.

Kuntayhtymämallia koskevassa esityksessä (PeVL 67/2014 vp) esitettiin, että mediaanina 40 prosenttia kunnan budjetista olisi siirtynyt kuntayhtymälle. Sote- ja maakuntauudistuksessa esitetty laajaan integraatioon pohjautuva malli olisi tarkoittanut, että keskimäärin 57 prosenttia kunnan budjetista olisi siirtynyt maakuntien vastattavaksi.

Esitetyissä 18 maakunnassa 5 maakunnan keskuskaupungin väestöpohja oli yli puolet koko maakunnan väestöpohjasta. Lähes puolet se oli lisäksi viidessä maakunnassa (Oulu



49 %, Kuopio 48 %, Kouvola 49 %, Joensuu 46,7 %, Tampere 45,3 %). Lähes vastaavat prosenttimäärät olisivat toteutuneet myös kuntayhtymämallissa.

Kansanvaltaisuus

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeV 67/2014), että ehdotettu kaksitasoinen, viiden kuntayhtymän malli, jossa pienten kuntien (180) ääniosuus jäisi jopa alle prosentin olisi ongelmallinen kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Yksitasoisesta 19 kuntayhtymän perustamista koskevasta esityksestä (PeV 75/2014) valiokunta katsoi, että se oli ongelmattomampi kuin aiempi alueiden kasvaessa esitys mutta vaalien puuttuessa yksittäisen asukkaan vaikuttamismahdollisuudet jäivät vähäisiksi. Lisäksi valiokunta viittasi vaikuttamismahdollisuuksien puutteeseen kunnille jäävän rahoitusvastuunkin osalta. **PONSI**

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan (PeVL 67/2014) Kainuun hallintokokeilusta antamiinsa lausuntoihin. Valiokunta katsoi, että kokeilun perusteena oli Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka uhkasi kuntien mahdollisuuksia tuottaa peruspalveluja yhdenvertaisesti koko alueella. Valiokunta piti tärkeänä, että kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumiseksi päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsevalle toimielimelle.

Vaikutukset kuntien talouteen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen

Perustuslakivaliokunta arvioi (PeVL 67/2014) uudistuksen vaikutuksia kuntien talouteen perustuslain 121 §:n kuntien verotusoikeutta ja kunnille annettavia tehtäviä koskevien säännösten sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta.

- Kunnan verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan.
- Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan. Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.
- Rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta.
- Valtionosuusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota erityisesti kuntien erilaisiin mahdollisuuksiin sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan sekä kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vaihteluun. Uudistuksen täytäntöönpanolla ei saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta.



- Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjällä on kuitenkin perustuslain 121 §:än sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säättää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Ehdotetussa kuntayhtymämallissa kunnat vastaisivat kuntayhtymän palvelujen rahoituksesta nk. kapitaatiomallin mukaisesti ja myös valtionosuudet kanavoituisivat kuntien kautta. Perustuslakivaliokunnan mukaan kustannuslaskelmien perusteella uudistuksesta aiheutuva kunnallisveron laskennallinen korotuspaine olisi ollut useiden kuntien osalta merkittävä ja eräiden kuntien osalta erittäin merkittävä. Uudistuksen seurauksena kunnallisveroprosenttien eriytyminen olisi kasvanut kuudesta prosenttiyksiköstä mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön. Valiokunnan mukaan paine huomattavaan ja melko äkilliseen lainsäätäjän toimista aiheutuvaan kunnallisveron korottamiseen vaikeuttaisi merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti ja muodostuu kokonaisuudessaan perustuslain 6 §:n 1 momentin ja 121 §:n 2 ja 3 momentin vastaiseksi (PeVL 67/2014 ja 75/2014). **PONSI**

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 75/2014), että valtionosuusjärjestelmä saattaisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää asianmukaisempi keino vaikuttaa rahoitusperiaatteen ja kuntien verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen toteutumiseen sekä eri kuntien ja alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden edistämiseen. Uudistusten koordinoitussa valmistelussa kuntien talouteen kohdistuvat yhteisvaikutukset tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen siten, että vaikutukset eivät muodostu kuntien ja niiden asukkaiden kannalta kohtuuttomiksi.

Valiokunta totesi myös, että uudistusten vaikutuksia kuntien talouteen tulee arvioida kokonaisuutena mukaan lukien mm. kuntien valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset. Hallintomallin ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta valmisteltaessa on oltava käytettävissä kattava taloudellisten ja muiden vaikutusten johtopäätökset ja niistä on varattava myös kunnille mahdollisuus tulla kuulluksi.



Johtopäätökset

Nykyistä kuntayhtymämallia olisi siirrettävän tehtävän laajuuden, kansanvaltaisuuden ja kunnallisen itsehallintoon kuuluvan taloudellisen itsehallinnon kaventumisen näkökulmasta vaikea sovittaa yhteen perustuslain kanssa. Kuntalain kuntayhtymää koskeviin peruslähtökohtiin edellytettäisiin ilmeisesti olennaisia muutoksia. Kuntayhtymämalliin liitettävät erilliset vaalit vahvistaisivat mallin kansanvaltaisuutta ja olisivat linjassa perustuslakivaliokunnan Kainuun hallintokokeilulinjauksen kanssa. Erilliset vaalit toisaalta kaventaisivat vielä lisää kuntapohjaisuutta ja sitä, ettei kunnalla olisi edustajia tai mahdollista antaa sitovia ohjeita eikä siten vaikuttaa mitenkään kuntayhtymän menoihin. Ilman erillisiä vaaleja poliittinen suhteellisuus olisi vaikea toteuttaa koko alueen osalta ylimmässä toimielimessä. Jos vaalit olisivat kuntakohtaisia, ongelmaksi voisi myös muodostua, voisiko alueen keskuskunnalla olla yli puolet valittavista edustajista. Kainuun hallintokokeilussa kuntaedustuksen ja suhteellisuuden toteutuminen koettiin ongelmalliseksi ja siitä luovuttiin. Muut kuin kuntapohjaiset rahoitusmallit veisivät mallia entistä kauemmaksi kuntayhtymäsääntelyn peruslähtökohdista mallin muistuttaessa tällöin lähinnä maakuntamallia.

Kunnan verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksissa päättää itsenäisesti taloudestaan.

Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Jos uudistuksen seurauksena kunnallisveroprosenttien väliset erot kasvavat merkittävästi nykyisestä, on tämä ongelma yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Valtionosuusjärjestelmä saattaisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää asianmukaisempi keino vaikuttaa rahoitusperiaatteen ja kuntien verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen toteutumiseen.

Uudistusten vaikutuksia kuntien talouteen tulee arvioida kokonaisuutena mukaan lukien mm. kuntien valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset.

Kuntatalousvaikutuksia tulee arvioida sekä yksittäisen kunnan että koko maan tasolla.

Maakuntamalli

Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan (PeV 65/2014), että sote-rakenteet olisi mahdollista toteuttaa siirtämällä tehtävät kunnilta perustuslain 121 §:n4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Lausunnon mukaan alueella kansanvaltaisuus toteutuisi välittömienvaalien kautta ja alueilla olisi lisäksi verotusoikeus.

Yleisenä edellytyksenä maakuntamallissa perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan (PeV 26/2017 s. 14), että kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 1-3 momentin sanamuoto ilmentää sitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Maakuntaitsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Säädetäessä tavallisella lailla maakunnan



itsehallinnosta on turvattava, ettei tämä sääntely tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä.

Maakuntaitsehallinto

Kansanvaltaisuus/vaalit

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 26/2017), että kansanvaltaisuuteen eli maakuntavaltuuston valintaan vaaleilla, päätösvalan kuulumiseen maakuntavaltuustolle sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuteen, liittyvät lähtökohdat muodostavat ydinsisällöin maakunnan itsehallinnolle. Valiokunta katsoi, että maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja että ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.

Itsehallintoalueen yleinen toimivalta

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 26/2017), että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet. Valiokunta katsoi, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa. Maakuntien yleisen toimialan puuttumisen se katso olevan lähtökohtaisesti vastoin itsehallinnon periaatetta, joka on alueelliseen itsehallintoon perinteisesti liitetty. Yleisen toimialan merkityksen itsehallinnon kannalta se katsoi riippuvan kokonaisharkinnasta. Arvioinnissa merkityksellisiä ovat perusoikeuksien turvaamisen ja "siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat" sekä maakuntien rahoitusmalli. Valiokunta katsoi, että yleinen toimivalta vahvistaisi sinänsä maakunnan itsehallintoa. (**huomautus**)

Verotusoikeus

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017) mukaan lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.

Tehtävän säätäminen lailla

Valiokunta viittasi perustuslain 121 §:n 4 momenttiin katsoen, että itsehallinnon yhtenä takeena on, että mm maakuntien hallinnon ja rahoituksen järjestämisestä on säädettävä lailla. Lisäksi valiokunta katsoi itsehallinnon edellyttävän tehtävien säätämistä lakitasolla ja niiden rahoituksen yleiskatteellisuutta.



Johtopäätökset

Maakuntaitsehallinto ei voi korvata kokonaan kunnallista itsehallintoa tai tehdä sitä merkityksettömäksi.

Maakunta- ja sote -uudistuksessa esitetty kuntalain tapainen päätöksentekojärjestelmä, erillisten maakuntavaalien järjestäminen sekä esitetyt asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet täyttäsivät mallin kansanvaltaisuusvaatimuksen.

Valiokunnan lausunnon perusteella maakunnan yleisen toimialan puuttuminen on mahdollista mutta kokonaisarvioinnin alainen, koska yleinen toimiala on yksi itsehallinnon osa.

Maakuntaitsehallinnolla ei ole välttämättä oltava verotusoikeutta mutta se vahvistaisi maakunnan itsehallintoa.

Maakunnan tehtävät, hallinnon ja rahoituksen järjestämisestä on säädettävä lailla.

Rahoitus

Kustannusten kasvun hillinnän rajoitin ja rahoituksen riittävyys

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan (PeVL 26/2017, myös 15/2018 vp), että kustannusten kasvun hillintää edellyttävä lakisääteinen menorajoitin voi muodostua perustuslain kannalta ongelmalliseksi, jos kustannuksia ei pystytä hillitsemään rahoitusmallin tavoitteiden mukaisesti, koska palvelujen järjestäjä ei voi jättää palveluja antamatta. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin antanut jossain määrin merkitystä rajoittimeen liittyviin joustoelementteihin, jos rahoitus ei muuten riittäisi palvelujen turvaamiseksi. Perustuslain 19 ja 22 § edellyttävät, että valtion on huolehdittava maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen (PeVL 15/2018 ja 65/2018) perusteella rajoittimen käytön edellytyksenä olisi sen oikeasuhtaisuus perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannuskehitykseen. Tältä osin merkitystä on erityisesti sillä, miten käytettävä indeksi kuvaa kustannuskehitystä, mutta arviointiin vaikuttaa myös se, miten muuttuvista tehtävistä aiheutuva kustannustason muutos huomioidaan sekä miten siirtymävaiheen rahoitus muodostuu. Perustuslakivaliokunnan mukaan (15/2018 vp) sääntelyn on turvattava asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sote-palvelujen rahoitus. **PONSI**

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 15/2018 vp) rahoitusta koskevan sääntelyn riittävyys perusteellinen arviointi oli valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista vasta, kun rahoitusmalliin on tehty valiokunnan edellyttämät muutokset (ts. lausunnossa 65/2018 vp).



Rajoittimen joustoelementit

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 15/2018), että joustoelementit eivät saa olla käytössä vasta, kun palveluja turvaava rahoitus ja siten perusoikeudet ovat jo jollain tasolla vaarantuneet. Soveltamisala ei voi olla suppeampi, mitä perustuslaki riittävien sote-palvelujen turvaamiselta ja julkisen vallan vastuusta perusoikeuksien turvaamiseen edellyttävät (19 §:n 3 momentti ja 22 §) eikä joustoihin voi sisältyä merkittävää tulkinnanvaraisuutta tai harkintavaltaa. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioon ottaen ei ole mahdollista säätää turvaamisveloitteen toteutumisen kannalta olennaisesta ja välttämättömästä rahoituksen viimesijaisesta, poikkeustilanteita koskevasta harkintavallasta menettelysäännöksissä siten, että sääntely ei asianmukaisesti turvaa vähimmäisedellytyksiä sille, että maakunnat kykenisivät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla. Joustomekanismi tulisi määritellä siten, että se tosiasiallisesti vastaisi perustuslain turvaamien riittävien sote-palvelujen rahoitustarvetta ja turvaisi asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin järjestäjälle käytännön edellytykset suoritua tehtävistään myös poikkeustilanteissa. **PONSI**

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 65/2018) harkinnanvaraisuuden lisärahoituksen määrässä ongelmalliseksi, koska kokonaisharkinta siirtäisi perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sote-palvelujen sisällön määrittelyä lainsäätäjältä lainsoveltajalle ja talousarviopäätöksentekoon.

Rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn tulee turvata riittävien sote-palvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tältä osin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 65/2018) pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisina määrällisiä edellytyksiä rahoituksen lisäykselle. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan pitänyt määrällisten edellytysten poistoa välttämättömänä, vaan myös niiden väljentäminen olisi ollut riittävää. **PONSI**

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 26/2017, myös 15/2018), että maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään. Valiokunnan mukaan maakuntien rahoituksen perusteltu lähtökohta on myös, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 15/2018), että sote-palveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakuntien rahoitusta tulee soveltuvien osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (ks. rahoitusperiaatteesta Kuntayhtymämalli/Vaikutukset kuntien talouteen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen). Perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi, että maakuntien itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa ja rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä



arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sote-palvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Olennaista on, että sote-palvelujen rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sote-palveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 15/2018), että mahdollinen rajoittimen ja käytettävän indeksin epäsuhta ja se, että tehtävämuutoksen kustannukset huomioitaisiin vain kertaalleen, muodostaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen rakenteellisen jännitteen indeksin ja rahoitusperiaatteen välille.

Rahoituksen ja tehtäväsiirron yhteys

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 65/2018), että rahoituksen painokertoimien on mukailtava maakuntien lakisääteisiä tehtäviä, muutoin sääntely ei ole rahoitusperiaatteen mukainen. Rahoitusosuudet taas voivat siirtyä vain samanaikaisesti siirtyvien tehtävien kanssa eli siirtyvän rahoituksen tulee vastata siirtyviä tehtäviä.

Johtopäätökset:

Kustannusten kasvun hillinnän rajoitin ja sen joustoelementit sisältyivät alkuperäisessä esitysmuodossaan kokonaisuudessaan ponteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoitusta koskevien säännösten on turvattava asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sote-palvelujen rahoitus sekä poikkeustilanteissa edellytykset perusoikeuksien turvaamiseen.

Kustannusten kasvun hillinnän rajoitin on mahdollinen, mutta se on asetettava oikeasuhtaiseksi suhteessa perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannuskehitykseen. Rahoitusperiaatteen kannalta keskeistä on, että sote-palvelujen rahoitus vastaa riittävästi palvelutarvetta ja kohdentuu sen mukaisesti. Samalla rahoituksen joustoelementeillä on varmistettava, että järjestämisvastuullisella toimijalla on saamallaan rahoituksella aina edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Joustoelementtien soveltamisen rajaaminen erikseen laajassa ja yksittäisen järjestämisvastuullisen toimijan ongelmassa on mahdollista, mutta perustuslakivaliokunnan lausunto jättää avoimeksi tason, mihin rajaus on hyväksyttävää asettaa.

Siirtyvän rahoituksen tulee vastata siirtyviä tehtäviä.

Kunnan yleisen toimivallan ja tuottajaroolin poissulkemisen arvioinnin lähtökohdat

Maakunta- ja sote-uudistuksessa ehdotettiin, että kunnilla, kuntayhtymillä sekä niiden tytäryhteisöillä ja määräysvallassa olevilla säätioillä ei olisi mahdollisuutta tuottaa sote-palveluja. Rajoitusta perusteltiin esityksessä epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisen ohella sillä, että sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen (HE 15/2017 vp, s. 464).



Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 26/2017), että tuottajarajausta on kunnallista itsehallintoa rajoittavana sääntelynä arvioitava uudelleen. Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisessä lausunnossa (PeVL 65/2018) katsottiin, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunta ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. **(huomautus)**. Perustuslakivaliokunta piti 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.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta katsoi kuntasektorin tuottajaroolin poissulkemisen rajoittavan kunnan yleistä toimialaa ja tällaiseen rajaukseen tulee esittää tarkempia ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tarkempia perusteita.

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen, verotusoikeuteen ja valtiosuusjärjestelmään

Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017 ja 65/2018) arvioi uudistuksen vaikutuksia kuntien talouteen perustuslain 121 §:n kuntien verotusoikeutta ja kunnille annettavia tehtäviä koskevien säännösten sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Valiokunta korosti (myös PeVL 75/2014), että uudistusten vaikutuksia kuntien talouteen tulee arvioida kokonaisuutena mukaan lukien mm. kuntien valtiosuusjärjestelmään tehtävät muutokset.

Kunnallisveroprosentin alentaminen

Perustuslakivaliokunta arvioi tehtävien siirtoon liittyvää kuntien veroprosentin alentamista (PeVL 26/2017 ja 65/2018). Vakiintuneen käytännön mukaan kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsonut lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelmään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia.

Valiokunta katsoi, 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 järjestelynä. Sääntely voitiin käsillä olevassa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta piti merkityksellisenä myös sitä, että lähtötasona veroprosentille ovat kuntien itsensä päättämät aiemman vuoden veroprosentit. Lisäksi rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoite oli estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää



valtion veron korotuksia. Lisäksi tarkoituksena oli uudistaa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 65/2018 vp, **ponsi**) mukaan siltä osin kuin tuloveroprosentin määrittelyn perusteena olleet tehtävät eivät mahdollisesti siirry kunnilta maakunnille, oli huomioon otettava myös kuntien rahoitusperiaate. Kunnan verotusoikeudesta ja vaatimuksesta kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan seuraa, että kunnan tuloveroprosenttia voidaan lakisääteisesti alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin.

Johtopäätös

Määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen on suuren ja riittävien sote-palvelujen turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä mahdollinen.

Kunnan tuloveroprosenttia voidaan alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellinen määrä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän arviointi

Perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018) totesi esitykseen sisältyvän ehdotuksen uudeksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaiksi, mutta ei kuitenkaan ottanut malliin enempää kantaa. Tästä voitaneen tulkita, ettei esitetystä johdu esimerkiksi edellä kuntayhtymämallin rahoitusvastuun yhteydessä todettuja, yksittäisten kuntien talouteen liittyviä ongelmia. Esityksessä ehdotettiin valtionosuuden perusteisiin sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tehtävien järjestämistäsiirrostä seuraavia muutoksia. Muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä. Lisäksi järjestelmämuutoksen tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävän taloudellisen tilanteen eli vuonna 2018 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantuloavuonna. Voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitettaisiin muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia korkeintaan +/- 100 euroon asukasta kohden viiden vuoden aikana.

Perustuslakivaliokunta korosti, että kunnan valtionosuuksia koskevan lain on vastattava maakunnan ja kunnan tulevaa tehtävien jakoa ja rahoitusta sekä turvata rahoitusperiaatteen toteutumisen koko sen ajanjakson, kun maakuntauudistuksen toimeenpanoon liittyen kuntien tehtäviä siirretään maakunnille.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta hyväksyi esitetyt valtionosuuslain muutokset, joilla kompensoitiin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia.

Kunnan omaisuudessa tapahtuvat muutokset

Perustuslakivaliokunta arvioi kuntien omaisuuteen kohdistuvia muutoksia ensimmäisen kerran lausunnoissaan 26/2017 vp ja 65/2018 vp. Aiemmissa, kuntayhtymäpohjaisissa



sote-uudistusesityksissä ei ole esitetty vastaavia kuntien omaisuuteen kohdistuvia muutoksia kuin mitä esitettiin HE 15/2017 vp. yhteydessä, vaan muutosesitykset ovat aiemmin koskeneet ainoastaan kuntien käyttötaloutta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 26/2017), että lähtökohtana sääntelyn arvioinnissa oli pidettävä perustuslain esitöistä ilmenevää kantaa, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu näin ollen siihen, johtaisiko omaisuuden siirto kunnilta maakunnille sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 26/2017), että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaarantaneet yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla eivätkä omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin katsoi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna riskit eivät olleet vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voitu pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta edellytti, että säädösperusteisesti on varmistettava, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely. **PONSI**

Perustuslakivaliokunta arvioi (PeVL 26/2017 johdosta esitettyä) kompensatiosääntelyä lausunnossaan PeVL 65/2018 vp. Valiokunta oli asettanut kompensatiosääntelylle lakisääteisyyden lisäksi vaatimuksen järjestelyn erillisyydestä suhteessa kunnan peruspalvelujen valtiosuuslakiin. Lisäksi kunnalla tuli perustuslakivaliokunnan mukaan säädettyjen edellytysten täytyessä olla oikeus avustukseen ja keskeistä oli avustuksen perustuminen poikkeuksellisiin seikkoihin, joihin kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Yleisyyden vaatimuksen mukaisesti kompensatiojärjestelmän tuli kattaa sellaiset sote-uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestelyn ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tullut myöskään rajoittaa vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kriisikuntiin, vaan omaisuusjärjestelyt voivat perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 65/2018), että itsehallinnon vaarantumisesta arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti kaikki voimaantulakiesityksen tarkoittamat omaisuusjärjestelyt. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Valiokunnan katsoi saamaansa selvitykseen perustuen, että pääsäännöksi esitetty yhden prosenttiyksikön korotustarve nostaisi kynnyksen korvauksen saamiselle niin korkealle, että kompensatiomenettely olisi voinut valiokunnan käsityksen mukaan jäädä merkityksettömäksi.

Valiokunta katsoi, että kunnallisveroprosentin korotustarve sinänsä ilmentää itsenäisen taloudellisen päätösvalan kaventumista, mutta 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 valiokunnan mukaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri.

Valiokunta edellytti (PeVL 65/2018), että pykälän soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä täsmennettäisiin siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. **PONSI**

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018) taustalla olevien, valiokunnan julkistamien asiantuntijalausuntojen perusteella on pääteltävissä, että sääntelyn kattavuuden katsottiin edellyttävän täydentävää yleislauseketta, joka kattaisi muut mahdolliset itsenäisen taloudellisen päätösvallan vaarantumistilanteet sekä korvauskynnyksen eli veroprosentin korotustarpeen madaltamista esitetystä yhdestä prosentista.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta edellytti, että kuntien omaisuuteen kohdistuviin järjestelyihin on liitettävä sääntely, jolla turvataan kunnan taloudellinen itsemääräämisoikeus. Sääntelyn on katettava kaikki muutostilanteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on myös pääteltävissä, että on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, millä tavoin järjestelyt tosiasiallisesti vaikuttavat kuntien talouteen eli käyttötalouteen ja taseeseen sekä sen kuvaamiseen, minkälainen vastuu kunnilla joka tapauksessa on esimerkiksi kuntayhtymien rahoituksesta.

Riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut

Yhdenvertaiset palvelut/ yleistä

Perustuslakivaliokunta käsitteli yhdenvertaisuuden toteutumista sekä nykyisessä kuntapohjaisessa että maakuntamallissa. Valiokunta huomautti, että nykyisessä järjestelmässä, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu pääosin kuntien tehtäviin, voidaan perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon perusteella jossain määrin oikeuttaa kuntakohtaisia eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumistasossa, jos erot perustuvat kunnan nimenomaisiin päätöksiin lain asettamissa rajoissa ja asianmukaisesti selvityksiin paikallisesta sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeesta (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 5). Maakuntien itsehallinnosta on sen sijaan vaikea johtaa perustuslaillista oikeutusperustetta sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiselle eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa. (PeVL 26/2017, s. 39)

Alueiden määrä ja koko

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle on perustuslakivaliokunnan mielestä olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (vrt. PeVL 65/2002 vp, s. 3). Valiokunta pitää (esityksen) perusratkaisua — laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista — hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden



kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna. (PeVL 67/2014, s. 3-4)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että järjestämisvastuun siirto maakunnille lähtökohtaisesti ja perusoikeuksien saatavuuden turvaavalla tavalla toteutettuna voi koota sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen rakenteita yhtenäisemmiksi ja vahvistaa järjestäjän kykyä toteuttaa tehtävänsä. (PeVL 26/2017, s. 30)

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa alueiden määrään maakunta- ja sote-uudistuksessa, vaikka lausunnoissa tätä käsiteltiin usein. Lausunnonantajat katsoivat, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta alueiden määrässä.

Velvollisuus omaan tuotantoon

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71)). (PeVL 26/2017, s. 32)

Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisveloitteeseen, ei se kuitenkaan estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Säännös ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. (PeVL 26/2017, s. 32)

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s. 32/II). (PeVL 26/2017, s. 32-33)

Perustuslakivaliokunnan kannalta keskeinen kysymys uudistuksessa oli se, toteuttivatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. (PeVL 26/2017, s. 34)

Ehdotettu sääntely ei valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkaan erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta johtuen turvannut perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä tuli muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valinnanvapauslakiehdotuksen 52 §:n säännös siitä, että maakunta ei itse saa tuottaa suoran valinnan palveluja eikä



asiakassetelillä tuotettavia palveluja, sekä sote-palveluiden yhtiöittämisvelvoitetta merkitsevä säännös oli poistettava valinnanvapauslakiehdotuksesta. (PeVL 26/2017, s. 44-45) **PONSI**

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 oli valiokunnan mukaan 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 tuli toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp, s. 17–18). (PeVL 65/2018, s. 16)

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä oli 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). (PeVL 65/2018, s. 17) **PONSI**

Monituottajamallin ohjaus/ järjestämisvastuussa olevan tahon velvollisuudet

Valiokunnan mukaan ohjauskeinojen tehokkuus palautuu maakuntien kykyyn käyttää niitä ja velvoittaa tuottajat varmistamaan toimiva työnjako ja integraatio käytännössä. Jotta ehdotus olisi perustuslain kannalta hyväksyttävä, maakunnan tulisi kyetä varmistamaan se, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko (mm. hallintopäätös sosiaalipalveluista, päätös asiakassetelin myöntämisestä) toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaat siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa. (PeVL 26/2017, s. 38-39)

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin arvo

Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleitä koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan todennut, että yksilön näkökulmasta on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun turvaamisvelvollisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Valiokunta on lisäksi viitannut siihen, että perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut eivät suuruudellaan saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 10/2009 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun asiakassetelin arvon määräytymisessä keskeinen seikka oli, että asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu. Sääntelyä setelin arvosta oli täsmennettävä sanotulla lainkohdan perusteluistakin (s. 246) ilmenevällä seikalla. (PeVL 15/2018, s. 30) **PONSI**

Henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely jäi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisen avoimeksi. Laista ei käynyt ilmi se 30 §:n perusteluissa (s. 255)



todettu keskeinen seikka, että henkilökohtaisen budjetin suuruutta määriteltäessä on varmistettava, että asiakas saa henkilökohtaisella budjetilla kaikki ne asiakassuunnitelmassa henkilökohtaisella budjetilla katettaviksi tarkoitetut palvelut, jotka hänelle palvelutarpeen arvion ja lain mukaan kuuluvat. Sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin on katettava sanotut lain ja palvelutarpeen arvion mukaan asiakkaalle kuuluvat palvelut. (PeVL 15/2018, s. 32)

PONSI

Tiedonhallinta ja tietojärjestelmäratkaisut

Maakunta- ja sote- sekä valinnanvapauslakiesitysten perusteella ei ollut perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollista saada selvää kuvaa siitä, miten tosiasiallisesti muodostetaan ja käsitellään se tieto, jota maakunnat tarvitsevat järjestäjinä tehtävänsä hoitamiseen ja jota väestö tarvitsee valintojensa tekemisen tueksi. Esityksen puutteellisuus oli valiokunnan käsityksen mukaan hyvin ongelmallista, sillä tietojärjestelmäratkaisuihin liittyvät riskit vaikuttavat järjestäjän mahdollisuuksiin vastata yhdenmukaisesti asiakkaiden palvelutarpeeseen. (PeVL 26/2017, s. 40)

Johtopäätökset:

Nykyisiä järjestäjiä isommat ja kantokyvyiltään vahvemmat järjestäjät ovat perusteltu ratkaisu.

Lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämävastuussa olevalla taholla 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 järjestämävastuussa olevan tahon sisällä myös koko valtakunnan tasolla. On turvattava säädösperustaisesti järjestämävastuussa olevan tahon velvollisuus ylläpitää sellaista omaa 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.

Sote-palvelujen järjestäjälle ei voida säätää järjestämävastuullaan olevien palvelujen tuotannon yhtiöittämisvelvollisuutta ja kieltoa tuottaa itse järjestämävastuullaan olevia palveluja. Julkisen vallan on voitava kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä toteutuminen yhdenvertaisesti.

Jos järjestelmässä on elementtejä monituottajamallista, on varmistuttava siitä, että järjestämävastuussa olevalla taholla on velvollisuus ja keinot turvata, että palvelut toteutuvat yhdenmukaisin kriteerein ja menettelyin riippumatta siitä, mikä taho palvelut tuottaa.

Jos palvelut tuotetaan esimerkiksi asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla, on niiden arvon oltava sellainen, että asiakas saa sen palvelun, johon hän on oikeutettu.

Yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen turvaamisessa ratkaisevaa on myös tietojärjestelmien toimivuus ja mahdollisuudet vastata uuden rakenteen luomiin edellytyksiin.

Siirtymäsäännökset, vaiheistus, pilotointi

Perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ollut hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Kun uudistus ei valiokunnan mielestä esitetystä toteutusaikataulussa



riittävällä varmuudella toteuttanut eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja, valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa, siirtymäsäännöksiä ja käyttöönottoaikatauluja koskevaa sääntelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voitu säätää ehdotetussa muodossa. Uudistuksen aikataulua oli muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus vaarannu. Valiokunta korosti, että tämä vaatimus seuraa suoraan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvästä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta. Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että nyt ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain. Valiokunnan mielestä vaiheistaminen voitiin toteuttaa ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella. (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 8/I). (PeVL 26/2017, s. 45)

PONSI

Perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Valinnanvapauslakiehdotus ei valiokunnan mielestä esitetystä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuttanut eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa koskevaa sääntelyä ei siten voitu säätää ehdotetussa muodossa. Uudistuksen aikataulua oli muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus vaarannu. (PeVL 15/2018, s. 13.) **PONSI**

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin mahdollisena uudistuksen asteittaista toimeenpanoa. Valiokunnan käsityksen mukaan maakunnissa voi olla valmius aloittaa valinnanvapauspalvelujen toimeenpano aikaisemmin kuin laissa säädettyinä ajankohtana. Valinnanvapauslain mukaisten palveluiden tarjoaminen voitaisiin aloittaa tällaisessa maakunnassa maakunnan hakemuksen perusteella laissa säädettyä ajankohtaa aikaisemmin, joko kaikissa tai osassa kyseisiä palveluja. Aikaistetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin oli kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä asetettava laissa täsmälliset oikeudelliset edellytykset. Maakunnilla oli oltava riittävät toiminnalliset edellytykset turvata sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus. (PeVL 15/2018, s. 14.)

Valiokunta katsoi, että 90 §:ssä tarkoitettua lupaa sosiaali- ja terveystalveluiden 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. (PeVL 65/2018) **PONSI**

Pilotointi

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksentekolain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyenajan (ks. PeVL 51/2016 vp, s. 4, PeVL 20/2012



vp, s. 2/II, PeVM 4/2006 vp, s. 3/I ja niissä mainitut valiokunnan lausunnot). Piloteilla olisi jatkossa myös ihmisten yhdenvertaisuuteen vaikuttavia oikeuksia luovia seurauksia. Niissä mukana olevilla maakunnilla olisi lakiin perustuva oikeus jatkaa kokeilua ehdotetun valinnanvapauslain mukaisesti vuoteen 2023 asti. Tällöin kyseisellä alueella suoran valinnan palvelut olisivat siten näinä vuosina erilaiset kuin valinnanvapauslain nojalla muissa maakunnissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä pilotointia koskevien säännösten tuli tämän vuoksi täyttää edellä mainitut lailla säätämisen vaatimuksen asettamat edellytykset. Sääntelyä oli tämän johdosta täydennettävä siten, että siitä käyvät ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan. (PeVL 26/2017, s. 63) **PONSI**

Sääntelyä oli täsmennettävä siten, että siitä käyvät ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan. Valiokunnan mielestä alueista säätämisen perusteet tai valinnassa käytettävät kriteerit voivat sisältää muun muassa vaatimuksen alueella toteutettavan pilotoinnin merkityksestä 93 ja 94 §:ssä säädettyjen tiedollisten tavoitteiden, erityisesti kokemusten hyödynnettävyyden kannalta. Sääntelyä oli lisäksi täsmennettävä siten, että siitä käy ilmi sen henkilöllinen soveltamisala. Mikäli tarkoituksena on, että jokainen pilotointiin osallistuvalla alueella kuluu pilotoinnin piiriin, tuli myös tämän ilmetä selkeästi pilotointia koskevista säännöksistä. (PeVL 15/2018, s. 56) **PONSI**

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 Johtopäätökset on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä oli 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 voinut pitää täysin perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevassa käytännössä edellytetyn mukaisena. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli muuttaa siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä siten, että pilotoinnin tulosten selvittäminen ja Johtopäätökset voidaan järjestää asianmukaisesti. Vaihtoehtoisesti pilotointia koskeva sääntely tuli poistaa siltä osin kuin valinnanvapauslainsäädännön toimeenpanoaikataulu estää pilotoinnin tulosten asianmukaisen selvittämisen ja arvioinnin järjestämisen. (PeVL 65/2018, s. 33-34)



Johtopäätökset

Uudistuksen aikataulun on oltava sellainen, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen. Siirtymäaikataulu ja palveluiden vaihtelu siirtymäajan kuluessa on sallittua vain sillä perusedellytyksellä, että perusoikeudet toteutuvat. Mittavan uudistuksen hallittu toteuttaminen edellyttää riittävää siirtymäaikaa ja sen käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain. Vaiheistaminen voidaan toteuttaa ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella.

Pilotointia koskevien säännösten tulee täyttää lailla säätämisen vaatimuksen asettamat edellytykset. Sääntelystä on käytävä ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan sekä pilotin henkilöllinen soveltamisala. Kokeilusäännöksille on asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden on kytketty muun muassa tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulisi lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja Johtopäätökset on asianmukaisesti järjestetty.

Julkisen hallintotehtävän siirto

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen liittyvät tehtävät ovat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentteihin kiinnittyviä julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen näiden tehtävien antaminen yksityisten palveluntuottajien vastuulle edellyttää, että perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset toteutuvat. Siirron tulee tapahtua lailla tai lain nojalla ja sen tulee olla tarkoituksenmukainen eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen toteutumista tulee arvioida kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta erikseen ja sitä tulee tarkastella ennen kaikkea yksityisten henkilöiden tarpeiden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen päätösvalta tulisi säilyttää julkisilla toimijoilla. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi yksityisten toimijoiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen tulee varmistaa säädösperustaisesti. Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtoon (subdelegointi) tulee suhtautua varauksellisesti. Alihankinta on näin ollen mahdollista vain rajoitetusti ja ainoastaan teknisten ja omaa palveluntuotantoa täydentävien tehtävien osalta.

Siirron tarkoituksenmukaisuus ja sääntelyn täsmällisyys

Ehdotettuun monituottajamalliin perustuvassa valinnanvapausjärjestelmässä (HE 47/2017 vp) oli kysymys uudentyypisestä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen organisointiratkaisusta, jolla keskeinen osa julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta olisi siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolisten toimijoiden vastuulle. Palvelujen tuottamisen lisäksi yksityisille olisi osoitettu myös päätösvaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen saamisesta. Julkisella vallalla ei olisi ollut



oikeutta tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelillä tuotettavia palveluja (PeVL 26/2017 s. 46). Valinnanvapauspalvelujen ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tuli perustuslakivaliokunnan mukaan kokonaisuutena arvioiden tarkastella perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta. Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuvat paitsi kysymykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yksityisten hoidettaviksi siirtämisen laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta myös muun muassa yksityisten toiminnan asianmukaisuudesta ja viranomaisvalvonnasta (PeVL 26/2017, s. 47).

Ehdotuksessa (HE 47/2017) yksityisten hoidettaviksi ehdotettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen oli laaja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien hallinnollisten tehtävien kokonaisuus. Kyse oli tehtävistä, jotka koskivat perustuslain 19 §:n 3 momentissa nimenomaan julkiselle vallalle osoitettua velvollisuutta turvata riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Tehtävien läheinen kytkös perusoikeuksien toteutumiseen johti perustuslakivaliokunnan mielestä siihen, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimusta voitu palvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissäkään arvioida samoin kuin joidenkin valiokunnan aikaisemmin tarkastelemien, teknisluonteisemmiksi arvioitavien palvelutehtävien kannalta. Palvelutehtävien lisäksi tehtäviin sisältyi myös yksilön oikeuksia ja etuja koskevaa päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että yksityiselle siirtyy hoidon tarpeen arvioinnin myötä se toiminta, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua riittäviä palveluja ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein (PeVL 26/2017 vp s. 52). Ottaen tehtävien merkityksellisyyden lisäksi huomioon tehtävien siirron laajuus ja julkiseen valtaan kohdistettu kielto tuottaa siirron kohteena olevia palveluja vaatisi suoran valinnan palvelujen ja asiakassetelillä tuotettavien palvelujen osoittaminen yksinomaan muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi poikkeuksellisen vahvoja perusteita järjestelyn tarpeellisuudesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (s. 52). Tarkoituksenmukaisuusvaatimusta tuli tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta.

Valiokunnan käsityksen mukaan suoran valinnan palvelujen kohdalla tarkoituksenmukaisuusedellytys ei täyttynyt mm. järjestelmään liittyvien vakavien perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien riskien vuoksi (PeVL 26/2017 vp s. 53). **PONSI**

Asiakasseteliä koskevan 22 §:n ja henkilökohtaista budjettia koskevan 25 §:n sääntely oli valiokunnan mukaan siinä määrin avointa, ettei lain säännösten perusteella ollut aukottomasti pääteltävissä, onko asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavissa palveluissa kyse julkisista hallintotehtävistä. Näin rajoittamattomana asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeva sääntely näyttäisi valiokunnan mukaan kuitenkin kuuluvan perustuslain 124 §:n soveltamisalaan ja muodostuvan ongelmalliseksi 124 §:ään sisältyvän tehtävän siirtämistä lailla tai lain nojalla koskevan vaatimuksen kannalta. Sääntelyä oli siten olennaisesti täsmennettävä. Täsmentäminen oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kysymyksiä 22 ja 25 §:ssä tarkoitettujen järjestelyjen tarpeellisuudesta julkisen hallintotehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi voitiin valiokunnan mukaan arvioida vasta tällaisen täsmentämisen jälkeen (s. 54). **PONSI**



Valiokunnan mielestä jatkovalmistelussa voitiin tehdyn arvion estämättä valmistella säännökset mahdollisuudesta siirtää sosiaali- ja terveyspalveluja muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Valtiosääntöisenä edellytyksenä tällaiselle sääntelylle oli, että perustuslain 124 §:ssä säänneltyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan lukien, osoitettiin hallituksen esityksessä täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityisesti huomiota sosiaalihuollon palvelujen asemaan suoran valinnan palveluina. Sosiaalihuollossa on terveydenhuoltoa yleisemmin kyse yksilöiden asemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemisestä. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus on vaikeammin täyttyvä kuin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla (s. 53).

Keväällä 2018 annetussa uudessa valinnanvapauslakiehdotuksessa (HE 16/2018 vp) ehdotettavien suoran valinnan palvelujen ala oli selvästi rajatumpi kuin hallituksen esityksessä edellisessä ehdotuksessa (HE 47/2017 vp). Erityisesti tämä koski sosiaalihuollon palveluja, joiden osalta suoran valinnan palveluihin kuului ainoastaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön antama sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely oli perustuslain 124 §:n kannalta olennaisesti ongelmattomampaa kuin aikaisemmassa valinnanvapausesityksessä. (PeVL 15/2018)

Suoran valinnan palvelujen alaa ei kuitenkaan voinut jättää riippumaan kokonaan lain nojalla tehtävästä maakunnan päätöksestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli selvittää ja täsmentää valinnanvapauslakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin sisältyvää harkintavaltaa. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 15/2018, s. 29). **PONSI**

Asiakassetelien käyttöönottoa koskeva 24 §:n 4 momentin sääntelyä niistä palveluista, joissa maakunta voi ottaa asiakassetelin käyttöön, oli vielä tarkasteltava sääntelyn laajuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta (PeVL 15/2018, s. 30).

Maakunnan velvollisuutta henkilökohtaisen budjetin tarjoamiseen oli rajattu ennen muuta henkilöllisellä perusteella. Maakunnan mahdollisuus laajentaa henkilökohtaisen budjetin käyttöä oli sidottu varsin väljiin henkilöllisiin kriteereihin. Sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jäi valiokunnan mukaan edelleen liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta. Sääntelyä henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvista palveluista tuli täsmentää. Tällainen muutos oli valiokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. **PONSI**

Sääntelyn täsmällisyys: Henkilökohtaisen budjetin osalta sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus täytti lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan vaatimuksen henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohtaan ja kehitysvammalain 2 §:n 10 kohtaan kohdistuviin viittauksiin. Kummassakin näistä säännöksistä määriteltiin 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 oli tarpeen vielä tarkentaa. Tämä olisi voinut valiokunnan mukaan tapahtua esimerkiksi poistamalla kaksi mainittua viittausta 28 §:n 1 momentista tai yksilöimällä mainituissa viittaussäännöksissä tarkoitettut palvelut (PeVL 65/2018, s. 40).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 27/2014 vp, s. 2–3, PeVL 5/2014 vp, s. 4/I). Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava. Perustuslakivaliokunnan mielestä selvyuden vuoksi oli syytä harkita säännöstä hallinnon yleislakien soveltumisesta valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan. Virkavastuun ulottuminen tuli varmistaa säädösperusteisesti (PeVL 26/2017, s. 55). Kysymystä oli valiokunnan mukaan tarkasteltava jatkovalmistelun yhteydessä.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta. Perusoikeuksien toteutumiseen näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla (PeVL 26/2017, s. 56). Kysymystä oli tarkasteltava jatkovalmistelun yhteydessä.

Alihankinta

Valiokunta on pitänyt julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia. Ehdotetussa sääntelyssä ei ollut kyse teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä eteenpäin, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Sääntely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täyttänyt valiokunnan mukaan niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä (PeVL 26/2017, s. 56). **PONSI**

Ehdotetun valinnanvapauslain 33 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista suoran valinnan palveluntuottaja ei saanut hankkia toiselta palveluntuottajalta. Huolimatta tästä rajoituksesta sääntely toiselta palveluntuottajalta hankittavista palveluista oli valiokunnan mukaan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljää, sillä alihankinta voisi säädöstekstin mukaan



lähtökohtaisesti koskea kaikkia 18 §:ssä tarkoitettuja suoran valinnan palveluja (PeVL 15/2018, s. 32). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan oli täsmennettävä sääntelyä perusteluissa esitetyn mukaisesti tai määriteltävä laissa ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Tällaisen täsmennyksen tekeminen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä (PeVL 15/2018, s. 33). **PONSI**

Jos tarkoitus oli, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voitiin tuottaa alihankintana, asiasta tuli perustuslakivaliokunnan mukaan säätää nimenomaisesti laissa. Asiasta säädettäessä on otettava huomioon samat palvelujen sisältö ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat alihankintana tuotettavia suoran valinnan palveluja. Myös virkavastuusta tulee säätää laissa asianmukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin valiokunnan mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä (s. 33). **PONSI**

Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuus palvelujen hankkimiseen alihankintana jäi säännöksen täsmennyksestä huolimatta edelleen varsin avoimeksi. Säännös ei ehdotetussa muodossa sisältänyt lainkaan määrällisiä rajoituksia palvelujen hankkimiselle alihankintana. Siirrettävien tehtävien laajuus jäi siten mahdollisesti edelleen huomattavaksi. Tältä osin rajaus, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei riittävästi rajannut valiokunnan mukaan alihankinnan alaa. Koska kyse ei ole teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä, perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuutta alihankintaan tuli rajoittaa valinnanvapauslain 54 §:ssä myös määrällisesti (PeVL 65/2018, s. 42).



Johtopäätökset:

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille (ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on aikaisemmin koskenut verraten rajattujen yksittäisten hallintotehtävien siirtoa muulle kuin viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimusta tulee tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain 124 §:ssä säänneltyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan lukien, tulee täytyttyä tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Virkavastuun ulottuminen tulee varmistaa säädösperusteisesti.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta. Perusoikeuksien toteutumiseen näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa olisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla.

Laissa on määriteltävä ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Jos tarkoitus on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana, asiasta tulee säätää nimenomaisesti laissa.

Alihankinnassa rajaus, 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 myös määrällisesti.



Erityiskysymykset

EU-valtiontukisääntely (notifikaatio)

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvoston on huolehdittava erityisen tarkasta lakiehdotusten EU-oikeudellisesta arviosta tarvittaessa yhteistyössä EU:n viranomaisten kanssa (PeVL 26/2017 vp, s. 43). Tämä tarkoittaa muun muassa, että mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä hyödynnetään markkinamekanismia siten, että julkinen toimija kilpailee asiakkaista yksityisten toimijoiden kanssa yksityistä palvelutuotantoa vastaavalla palvelulla, tulee järjestelmä arvioida erityisen tarkoin EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta. Mikäli järjestelmän arviointiin EU-valtiontukinäkökulmasta liittyy epäselvyyttä, on selvitettävä erityisesti, tulisiko järjestelmä notifioida EU:n komissiolle. Notifiointiin oikeusvarmuutta lisäävä merkitys on merkityksellistä perustuslaissa julkiselle vallalla säädetyn riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen velvoitteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen velvoitteen kannalta (perustuslain 19 § 3 mom. ja 22 §) (PeVL 15/2018 vp, s. 50).

Vaalien toimittamisesta

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. (PeVL 65/2018 vp, s. 21)

Perustuslakivaliokunta totesi, ettei kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määritellä vaalien ajankohtaa koskevaa vähimmäisaikaväliä. Valiokunta yhtyi oikeuskanslerin lausuntoon, jossa oikeuskansleri katsoi, että kuuden kuukauden aika poikkeaa esimerkiksi Venetsian toimikunnan suosittamasta yhden vuoden vähimmäisajasta (ks. Venice Commission, Code of good practice in electoral matters, s. 10) mutta katsoi, että ensimmäiset maakuntavaalit on mahdollista järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun lakiehdotus on vahvistettu. **PONSI**

Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna ensimmäisten maakuntavaltuustojen toimikauden pidentämistä. Jos pidettiin välttämättömänä, että maakuntavaalien ajankohta yhdistetään kuntavaalien kanssa, perustuslakivaliokunnan mielestä ensimmäisten valittavien maakuntavaltuustojen toimikautta voitiin pidentää runsaalla vuodella siten, että seuraavat maakuntavaalit pidettäisiin vasta vuoden 2025 kuntavaalien yhteydessä. (PeVL 65/2018 vp, s. 22)

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan lausunto tarkoittaa, että uudistusta koskevan lainsäädännön hyväksymisen ja vaalien toimittamisen väliin on jäätävä kuusi kuukautta, mielellään jopa vuosi. Vaaliajankohdassa on otettava huomioon vaalikauden pituus.



Kielelliset oikeudet

Perustuslakivaliokunta huomautti, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet. Kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3). (PeVL 67/2014, s. 14)

Perustuslakivaliokunta korosti voimakkaasti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Maakunta- ja sote-esityksen perustelujen (s. 280) mukaan monet kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat laatineet kieliohjelmia, ja lisäksi ne maksavat kielilisiä ja järjestävät kielikursseja henkilöstölleen. Valiokunta korosti, että maakunta- ja sote-uudistuksessa on välttämätöntä ryhtyä myös käytännön toimiin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi (ks. myös PeVL 12/2017 vp, s. 3) ja että perusteluissa kuvatun kaltaisten ja muiden ruotsin- ja kaksikielisen henkilöstön saatavuudesta huolehtimiseen ja henkilöstön kielitaidon parantamiseen tähtäävien keinojen tulee olla maakuntien käytettävissä. (PeVL 26/2017, s. 58)

Etelä-Pohjanmaa-Vaasa: Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetyistä selvityksistä ei asianmukaisesti käynyt ilmi kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävyys eikä myöskään se, onko valiokunnan aikaisemmin säätämisympäristönsä pitämästä lakisääteisestä velvollisuudesta huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään, säädetty riittävän täsmällisesti. Valiokunta ei pitänyt riittävänä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottoa seurannasta. Jollei sosiaali- ja terveysvaliokunta varmistu kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävydestä, tuli valiokunnan täsmentää 11 §:n 2 momentin sääntelyä tältä osin. Perustuslakivaliokunta muistutti myös siitä kannanotostaan, että perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaan pitää sitä, että laajan päivityksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (PeVL 63/2016 vp, s. 6). (PeVL 65/2018, s. 13-14)

Saamen kielisten oikeudet: 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 erillisrahituksen oikeudenmukainen kohdentamistapa suhteessa Lapin maakunnan vastuisiin. Perustuslakivaliokunta painotti voimakkaasti näiden sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämien seikkojen merkitystä. (PeVL 65/2018, s. 14) 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 vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp, s. 61 ja PeVL 65/2018 vp, s. 14).



Kielelliset oikeudet valinnanvapauspalveluissa: Maakunnan oli valinnanvapauslakiesityksen mukaan mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavia palveluja on saatavilla maakunnan alueella maakunnan kielillä siten, että asiakkaan valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu. Perustuslakivaliokunta piti maakunnan edistämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä tarpeellisenä. Säännös oli kuitenkin muotoiltu ongelmallisen väljästi. Säännöksestä tuli perustuslain 17 §:stä johtuvista syistä poistaa ilmaisu "mahdollisuuksien mukaan" tai sen velvoittavuutta muuten lisätä. (PeVL 15/2018, s. 35)

PONSI

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että maakunta voi lakiehdotuksen 42 §:n mukaan asettaa suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille muun muassa palvelujen laatua ja saatavuutta sekä muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja, joilla edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia sekä väestön palvelutarpeita vastaavien riittävien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta maakunnassa tai jotka muutoin ovat tarpeen maakunnan järjestämismääräyksiä toteuttamiseksi. Kielellisten oikeuksien turvaaminen rinnastui valiokunnan mielestä säännöksessä lueteltujen ehtojen sisältöön. Kielellisten oikeuksien turvaaminen olisi siksi perusteltua mainita säännöksessä ehtojen kohteena. (PeVL 15/2018, s. 35)

Perustuslakivaliokunta totesi maakuntien kielelliseen asemaan liittyen lausunnoissaan (PeVL 26/2017 vp, s. 29 ja PeVL 65/2018 vp, s. 8, HE 15/2017 vp) seuraavaa. Kielivähemmistön ja saamen kielen vaikuttamistoimielimen tehtävänä on maakuntalain 27 §:n mukaan selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämisestä sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä. Vaikuttamistoimielimillä voi olla myös muita maakuntahallituksen määräämiä tehtäviä. Vaikuttamistoimielimiä voi näin ollen luonnehtia neuvoo-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja joiden luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä. Perustuslakivaliokunta huomautti, että vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi. **(huomautus)**

Johtopäätökset:

Jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen on turvattava ja siihen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Saamen kielisten oikeuksien turvaamiseen pitää kiinnittää huomiota esimerkiksi rahoituksen osalta.

Jos palveluja järjestetään esimerkiksi asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella, palvelujen järjestäjän on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta.



Oikeusturva

Asiakassuunnitelma: Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Asiaa ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Valiokunnan käsityksen mukaan asiakkaalla tuli suunnitelman sitovan osan osalta lisäksi olla käytettävissään oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. (PeVL 15/2018, s. 28) **PONSI**

Perustuslakivaliokunta katsoi, että asiakassuunnitelmaa koskeva 5 § on perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n kannalta ongelmallinen. Asiakassuunnitelman sisältö jäi epäselväksi. Sääntelyä oli 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 katsoi, että asiakassuunnitelman muuttamisesta tuli säätää ehdotettua tarkemmin ja merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan oli tehtävä palveluista viime kädessä vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimesta. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 65/2018 s. 37) **PONSI**

Asiakasseteli: Valiokunta on pitänyt heikkoutena, jos muutoksenhakusääntelyn sisältö on ollut vain vaivoin selvitettävissä (PeVL 47/2002 vp, s. 4/I). Asiakassetelin tarjoamista luonnehditaan lakiehdotuksen perusteluissa (s. 248) tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei tehdä hallintopäätöstä. Tämä päätelmä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut perusteltu ottaen erityisesti huomioon, että asiakasseteli on lain 25 §:n 2 momentin mukaan tarjottava asiakkaalle, jos palvelutarpeen arvioinnin perusteella edellytykset maakunnan käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle täyttyvät. Lainsäädännössä oli siten riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä, samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa, oli kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta. Päätöksestä oli siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutoksenhakuoikeus. (PeVL 15/2018, s. 31)

Johtopäätökset:

Asiakkaan oikeusturva on turvattava lailla. Oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevan sääntelyn on oltava selkeää. Suunnitelmien sitovuuden on ilmentävä laista.

Ahvenanmaa

Maakunta- ja sote-uudistus ei ollut tarkoitettu tulevaksi voimaan Ahvenanmaalla, koska terveyden- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto kuuluvat Ahvenanmaalla maakunnan



lainsäädäntövaltaan. Sote-uudistus olisi ehdotetussa muodossaan kuitenkin vaikuttanut valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisiin rahavirtoihin itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen poistuman kautta. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 26/2017 s. 75) mahdollisena, että verohyvityksen kompensatio hoidetaan ehdotetulla tavalla ainoastaan hyvin lyhyen määräajan. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että eduskunta edellyttää, että verohyvityksen poistuma kompensoidaan muuttamalla itsehallintolakia. Hallitus antoi helmikuussa 2019 eduskunnalle esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp) ja eduskunta hyväksyi esityksen lepäämään vaalien yli (PeVM 12/2018 vp). Jotta laki tulisi voimaan aiottuna aikana vuoden 2021 alussa, esitys tulee hyväksyä sekä vaalien jälkeisessä eduskunnassa että Ahvenanmaan maakuntapäivillä 2/3 äänten enemmistöllä.

Johtopäätökset

Koska maakunta- ja sote-uudistus kariutui, on eduskunnan arvioitava uudelleen tarve hyväksyä lakimuutos.

Organisaatio- ja tehtäväsääntelyn yhteys lainvalmistelussa

Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnat tulee esitysten riippuvuussuhteiden vuoksi ensin oikeudellisesti perustaa sitä koskevalla hallituksen esityksellä ennen kuin eduskunnan täysistunto voi alkaa käsitellä maakuntien tehtävä- tms. sääntelyä koskevia muita esityksiä. (PeVL 65/2018 vp, s. 69)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen (PeVL 33/2018 vp, s. 4). Tästä seurasi valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä pidettävä kytkentä maakuntien perustamista koskevan esityksen ja maakuntien tehtäviä koskevan pääasiallisen esityksen 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 (PeVL 65/2018 vp, s. 19 ja 71) **PONSI**

Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi 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. (PeVL 65/2018 vp, s. 74)

Perustuslakivaliokunta piti selvänä, että rahoitusperiaatteen vuoksi maakuntien rahoituslailla on rakenteellinen kytkentä maakuntien tehtäviä koskeviin lakiesityksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostui maakuntien rahoitussääntelyn sisällön kannalta ongelmalliseksi, jos maakuntien tehtäväsääntelyä



koskevaa pääasiallista esitystä ei käsitellä saman vaalikauden aikana. (PeVL 65/2018 vp, s. 70)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto ja sen osana rahoitusperiaate saa vaarantua missään vaiheessa maakuntaudistuksen toimeenpanoa. (PeVL 65/2018 vp, s. 73)

Johtopäätökset

Käsittelyjärjestyksessä on otettava huomioon, että maakunnat on perustettava ennen kuin sen tehtäviä tai muuta sitä koskevaa lainsäädäntöä voidaan käsitellä.

Voimassa olevia toimivaltaista viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja ei voida kumota, ellei samalla niiden sijaan säädetä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat perussäännökset.

Maakuntien rahoitussäätelyn sisällön on vastattava maakuntien tehtäväsäätelyä siten, että tehtävälait ehditään käsitellä saman vaalikauden aikana.

Jos kuntien taloudellista liikkumavaraa rajataan enemmän kuin tehtäviä siirtyy, on siirtoa tarkasteltava rahoitusperiaatteen perusteella.

Vastinemenettelyn laajuudesta

Valtiopäiväkäytännössä mietintövaliokunnat tekevät tavanomaisesti muutoksia hallituksen esitykseen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan maakuntalakiehdotusta koskevasta mietintöluonnoksesta ilmenee (esim. s. 38 ja 118), että eräät muutosehdotukset perustuvat kahden ministerin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämään kirjeeseen. Perustuslaki ei tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä, eikä perustuslakivaliokunta pidä menettelyä hyväksyttävänä. Näin mittavassa hankkeessa merkittävien sisällöllisten muutosten tekemisen olisi tullut sen sijaan perustua hallituksen täydentävän esityksen antamiseen, mikä mahdollistaa paitsi valtioneuvoston toimintaan kohdistuvan oikeuskanslerin valvonnan myös eduskunnan täysistunnon poliittisen keskustelun. (PeVL 65/2018 vp, s. 68)

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan huomio koski kirjelmiä, joiden antamisen tavasta oli keskusteltu sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa että pyydetty oikeuskansleriviraston tulkinta. Koska perustuslakivaliokunta kiinnitti antamistapaan huomiota, on jatkossa tarkasteltava, ettei kirjelmillä esitetä muutoksia, jotka edellyttäisivät täydentävän hallituksen esityksen antamista.