



22.9.2020

OKV/1121/21/2020

OKV/1121/21/2020-OKV-2

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 15.6.2020 VN/8871/2019

Asia:

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskeva lainsäädännöksi

Ilmoitan vastauksina Lausuntopalvelu.fi:ssä lausunnon antajille esitettyihin kysymyksiin seuraavan:

10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset

6 § Sote-maakunnan tehtävät

Sote-maakunnan liiketoiminnan osalta esitetään lain säännöksessä vähäriskisyyden vaatimus. Säännös ilmaisee tärkeän periaatteen, mutta on asiallisesti suhteellisen avoin ja joustava. Ainakin säännöksen perusteluissa olisi selkeyden vuoksi tarpeen luonnehtia vähäriskisyyden sisältöä ottaen huomioon kunnan yleistä toimialaa koskevan oikeuskäytäntö.

8 § Tehtäväsiirrot kuntien kanssa

Sote-maakunnan tehtäviä koskeva säännös on selkeä ja johtaa myös selkeään roolijakoon kuntien ja sote-maakuntien välillä. Esityksen vaikutusarvioinnissa hyvin kuvatulla tavalla olosuhteet ovat eri osissa maata varsin erilaisia. Tämä on osaltaan myös perusteena, kun keskustellaan mahdollisuudesta eriyttää kuntien tehtäviä. Kuntien ja sote-maakuntien vastuulla olevien perus- ja hyvinvointipalveluiden sekä niiden taustalla olevien perusoikeuksien toteuttamisen kannalta joustavuus erilaisissa alueellisissa ja paikallisissa ratkaisuisa olisi toisaalta myös perusteltua edellyttäen, että palveluiden saatavuuden, saavutettavuuden, laadun sekä vaikuttavuuden yhdenvertaisuus turvataan ja että tehtäväsiirroista sopiminen ei vaaranna sote-maakunnan tai kunnan tehtävien hoitamista eikä muutenkaan vaaranna perusoikeuksien toteutumista. Konkreettisesti kysymys voi liittyä erityisesti esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen ja yhteistyöhön.

Perusoikeuslainsäädännön näkökulmasta on tarvetta korostaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöstä, jonka yhtenä osana on oikeus terveelliseen ympäristöön. Kansainvälisesti muun muassa Maailman terveysjärjestö WHO korostaa One Health –lähestymistapaa, jossa kaikkia väestön terveyteen sekä ympäristön terveellisyyteen vaikuttavia seikkoja tarkastellaan lainsäädännössä ja toimintapolitiikkojen muotoilussa yhtenä kokonaisuutena. Tärkeää tässä tarkastelussa ovat muun muassa elämistä ihmisiin tarttuvien tautien (zoonoosit) ehkäisy ja torjunta. Yhtäältä nyt koettu koronaviruksen aiheuttama maailmanlaajuinen pandemia ja koronaviruksen leviämisen estämisessä tarvittavat hygieniatoimet sekä muun muassa WHO:n yleisemmät riski- ja asiantuntija-arvioinnit zoonooseihin liittyvistä riskeistä samoin kuin useat muut ympäristöön liittyvät väestön terveyteen vaikuttavat seikat korostavat osaltaan oikeutta terveelliseen ympäristöön ja ympäristöterveydenhuollon merkitystä. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä. Olisi kuitenkin harkittava vielä ratkaisua, jossa sote-maakunnan ja kunnan välillä voitaisiin alueelliset ja paikalliset olosuhteet huomioiden ehdotettua joustavammin sopia tehtävien siirroista.

11 § Sote-maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Lakiesityksessä aluehallintovirasto voisi kantelun johdosta tutkia, onko sote-maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Rajaus sulkee pois oma-aloitteisen valvonnan ja sinänsä lähtökohtaisesti suojaa sote-maakunnan kansanvaltaista itsehallintoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sisällöllisestä valvonnasta säädettäisiin puolestaan erikseen. Sote-maakunnan tehtävät ovat kuitenkin pääasiallisesti erityislainsäädäntöön perustuvia ja siten lain noudattamisen sekä myös laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Olisi vielä harkittava, voisiko aluehallintovirasto myös omasta aloitteestaan esimerkiksi tehtyjä kanteluita laajemmin tutkia sote-maakunnan toiminnan laillisuutta, jos on perusteltua epäillä lain rikkomista tai puutteita hyvän hallinnon toteutumisessa. Näin valvonta ei olisi pelkästään riippuvaista kanteluiden laadusta. Valvonnan on itsehallinnon suojaamiseksi tarpeen olla laillisuusvalvontaa eikä siinä pidä puuttua tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin eikä sote-maakunnalle kuuluvan harkintavallan käyttöön silloin kun harkintavaltaa ei ole ylitetty.

41 § Sote-maakuntastrategia

Sote-maakuntastrategia on sote-maakunnan toiminnan ohjauksen ja johtamisen kannalta olennaisen tärkeä ohjausasiakirja. Useissa sote-maakunnan tehtävissä ja varsinkin asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen tehtävälalla korostuu laaja-alainen yhteistyö sote-maakunnan kuntien kanssa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin sote- järjestämislaisissa. Olisi vielä harkittava, olisiko perusteluissa ja mahdollisesti säännöksissä tarpeen tuoda esille maakunnan strategian perustuminen myös vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön kuntien kanssa. Yhteistyön yleisistä perusteista on säännös kuntien kanssa käytäviä neuvotteluja koskevassa lakiehdotuksen 14 §:ssä.

49 § Konserniohje

Sote-maakunnan konserniohjauksessa olisi olennaista tiedottamista laajemman avoimuuden turvaaminen hyvän hallinnon, julkisuusperiaatteen ja viime kädessä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisten yksilön osallistumisoikeuksien käytännön toteuttamiseksi. Vaikka sääntelyssä lähtökohtana on onnistuneesti käytetty kuntalain vastaavia säännöksiä, voisi harkita vielä, että pykälän 4 momentin luettelossa huomioitaisiin pykälän 1 momentissa todetut, kuntalain vastaavaa säännöstä laajemmat omistajaohjauksen tavoitteet (avoimuuden, viestinnän ja palvelujen käyttäjien sekä sote-maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen).

118 § Sote-maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seuranta ja tietojen toimittaminen

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtioneuvoston ja ministeriön valtuuksista antaa asetuksia. Valtuuden tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä asiasta on selostettu esityksen perusteluissa (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 66-67).

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä sote-maakunnan toiminnasta ja taloudesta tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtiovarainministeriön asetuksella annettaisiin vuosittain tarkemmat säännökset tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista. Pykälän sanamuodon perusteella asetuksenantovaltuudet vaikuttavat osittain päällekkäisiltä. Pykälän perusteluista on kuitenkin ymmärrettävissä, että valtuuksien on tarkoitus koskea eri asioista annettavia säännöksiä (Säännöskohtaiset perustelut s. 70). Pykälän muotoilu on tämän vuoksi tarkistettava vastaamaan perustelujen mukaista tarkoitusta.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista

11.1 Rahoitusperiaate ja verotus

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksessä ilmaistaan esitöiden mukaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 61 ja 176). Perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslaissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden

verotusoikeudesta, eikä perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto (Lavapuro, Mutanen, Salminen ja Turpeinen, Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle s. 40; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67).

Sote-maakuntalain tarkoituksena olisi luoda edellytykset perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnon toteuttamiseksi kuntia suuremmalla hallintoalueella. Sote-maakunnan tehtävistä ei säädettäisi sote-maakuntalaissa, vaan sote-maakunta järjestäisi sille erikseen lailla säädetyt tehtävät. Sote-maakunta voisi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Sote-maakunnan itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei laajuudeltaan saa vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista (sote-maakuntalaki 6 §).

Esityksen perustelujen mukaan sote-maakunnan lakisääteiset tehtävät koostuisivat toiminnan aloitusvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä. Sote-maakunnalla olisi rajoitettu yleinen toimiala, mutta sillä ei olisi kuntien tapaan rajoittamatonta yleistä toimialaa. Pykälässä ei säänneltäisi yleisen toimialan määräytymisperusteita, vaan tämä jäisi edelleen oikeuskäytännössä ja –kirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varaan (säännökohtaiset perustelut s. 6-7). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut aiempaa hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin maakunnan yleisen toimialan rajaamista vain laista ilmeneviin tehtävälaihin. Maakunnalla ei olisi ollut esityksen mukaan tätä laajemmin oikeutta ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnan yleinen toimiala olisi vahvistanut maakunnan itsehallinnollista asemaa. Valiokunta korosti myös maakuntien tehtävien määrittelyn lakitasoisuutta ja niiden rahoituksen yleiskatteellisuutta maakuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Valiokunta totesi myös, että maakuntien puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala olisi lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty (PeVL 26/2017 vp, s. 21-22; HE 15/2017 vp). Saman hallituksen esityksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa perustuslakivaliokunta piti ilmeisenä puutteena sitä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ollut arvioinut sääntelyn täydentämistä maakunnan yleisellä toimialalla (PeVL 65/2018 vp s. 6).

Lakiehdotuksessa sote-maakuntien yleinen toimiala on rajoitettu vain sen lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin, ja sote-maakuntien mahdollisuudet ottaa tehtäviä hoitaakseen olisivat huomattavasti rajoitetummat kuin kunnilla. Esityksessä on aikaisempaan esitykseen verrattuna hieman laajennettu sote-maakunnan mahdollisuuksia ottaa tehtäviä hoitaakseen. Esityksen perusteluissa on todettu toimialan rajauksen olevan välttämätön uudistuksen rahoitusmallin ja perusoikeuksien rahoituksen turvaamiseksi (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 17-18). Esityksen voidaan arvioida olevan maakunnan yleisen toimialan osalta todennäköisesti ongelmattomampi kuin perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioima hallituksen esitys.

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun itsehallinnon on kuitenkin perustuslaissa tarkoitettu olevan asukkaiden itsehallintoa. Kokonaisuutena ehdotetussa lainsäädännössä sote-maakuntien talouteen ja rahoitukseen kohdistuu hyvin voimakas ja varsin yksityiskohtainen valtion ohjaus. Ohjauksesta sinänsä säädetään lailla ja sen tarkoituksena on varmistaa sote-maakunnan järjestämisvastuulla olevien perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja pelastustoimen palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus sekä laatu ja vaikuttavuus väestön palvelutarpeiden perusteella. Vahvalla lakisääteisellä ohjauksella on näin hyväksyttävät ja painavat perustelut perusoikeuksien näkökulmasta. On kuitenkin todettava, että tässä sääntelymallissa sen hyväksyttävyydestä huolimatta on jännitteitä perustuslain 121 §:n 4 kohdan sisältämän itsehallinnon periaatteen kanssa (samoin PeVL 26/2017 vp, s. 21).

11.2 Demokratia ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Perustuslaissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan velvollisuutena on edistää mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansanvallan katsotaan kuuluvan itsehallinnon periaatteisiin (perustuslaki 2, 14 ja 121 §, HE 1/1998 vp s. 74 ja 175-176).

Perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut kansanvaltaa koskevien vaatimusten koskevan myös maakunnan itsehallintoa. Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Nämä lähtökohdat on otettava huomioon maakuntien hallintoa järjestettäessä (PeVL 26/2017 vp s. 24).

Esityksessä ehdotetaan, että kunkin sote-maakunnan ylin päätöksentekijä olisi sote-maakuntavaltuusto, joka valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavilla vaaleilla. Maakuntavaalien äänioikeus määräytyisi samoin perustein kuin samanaikaisesti toimitettavissa kuntavaaleissa. Ehdotuksen mukaan siinä esitetty oikeus osallistua maakuntavaaleihin täyttää perustuslaissa edellytetyn hallinnon kansanvaltaisuuden vaatimuksen. Oikeus asettua ehdolle maakuntavaaleissa olisi lähtökohtaisesti kaikilla sote-maakunnan asukkailla, joilla on äänioikeus maakuntavaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Maakuntavaalien lisäksi maakuntahallinnon kansanvaltaisuutta on esityksessä pyritty edistämään muun muassa nimenomaisella oikeudella osallistua ja vaikuttaa sote-maakunnan toimintaan Sote-maakunnan asukkaille ehdotetaan myös oikeutta tehdä aloitteita maakunnan toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi sote-maakuntavaltuusto voisi päättää järjestää neuvoa-antavan kansanäänestyksen (sote-maakuntalaki 22, 23, 29, 30, 31, 74 ja 75 §).

Sote-maakunnan demokratiaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvät ehdotukset eivät vähennä kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia niiden tehtävien osalta, jotka jäävät kunnille. Tältä osin ehdotusta voidaan pitää perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Tehtävien siirto kunnilta maakunnille ei saa muuttaa kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 121 §:n säännös Suomen jakaantumisesta kuntiin ilmentää perustuslain tarkoitusta Suomen hallinnon rakentumisesta olennaisesti kunnallisen itsehallinnon varaan (PeVL 26/2017 vp, s. 14-15).

11.3 Yhtiöittäminen

Esityksessä ehdotetaan, että sote-maakunta voisi ottaa alueellaan hoidettavakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Sote maakunnalla olisi tietyissä tilanteissa velvollisuus yhtiöittää tällainen toiminta (sote-maakuntalaki 6 ja 129 §). Tällä järjestelyllä sote-maakunnan tehtäviä hoitaisi yksityinen taho. Perustuslakivaliokunta katsoi edellisestä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta antamassaan lausunnossa, että virkavastuuta koskevan sääntelyn tulee kohdistua myös maakunnan omiin yhtiöihin tai yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää (PeVL 65/2018 vp s. 9). Esityksessä olisi tämän vuoksi syytä ottaa kantaa maakuntien yhtiöitettävän toiminnan luonteeseen suhteessa perustuslain 124 §:ään ja yksityisiä palveluntuottajia koskevien säännösten (esim. hallinnon yleislakien soveltaminen ja virkavastuu) soveltamiseen yhtiöitettävään toimintaan. Perustuslain 124 §:n tulkintaa käsitellään vastauksessa kysymykseen 24.

23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset

1 § Lain tarkoitus

Pykälän perusteluissa olisi perusteltua vielä käsitellä tarkemmin palveluiden yhteentoimivuuden perusteita. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen tietointegraation, tiedolla johtamisen ja asiakkaan tasolla tapahtuvan palveluiden yhteensovittamisen edellytyksinä olevia seikkoja on jo lain tarkoituksen perusteluiden tasolla tarpeen käsitellä yksityiskohtaisemmin, koska näiden seikkojen on perusteltua tulla koko palveluiden järjestämistä koskevan lainsäädännön tulkinnan ja käytäntöjen kehittämisen perustaksi.

6 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa

Pykälä koskee erityisesti kunnan tehtäviä. Kunnalle ehdotettu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yleinen tehtävä ja toisaalta sote-maakunnan tuki tähän tehtävään sekä sote-maakunnan ja kunnan yhteistyö ovat olennaisen tärkeitä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän väestön terveyden edistämisen vaikuttavuuden kannalta. Sosiaalihuoltolain 7 §:ssä säädetyllä rakenteellisella sosiaalityöllä on erityinen merkityksensä syrjäytymisen rakenteellisessa ehkäisyssä ja hyvinvoinnin edistämisessä. Kunnan hyvinvoinnin edistämisen tehtävissä korostuukin yhtenä tärkeänä osana yhteistyö sote-maakunnan kanssa ja juuri rakenteellisen sosiaalityön rooli sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottamisessa asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista, ja myös toimenpide-ehdotusten laatimisessa sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua. Palveluiden järjestämisen yleisiä rakenteita koskevassa lainsäädännössä on luonnollisesti käsiteltävä asioita ja ilmiöitä yleisellä ja tasapuolisella tavalla, ja tarkempi sääntely kuuluukin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toiminnan sisältöjä koskevaan lainsäädäntöön. Tästä huolimatta olisi rakenteellisen sosiaalityön ja sen hyödyntämiseksi tehtävän yhteistyön mainitsemista olisi harkittava perusteluissa ja mahdollisesti myös

säädöstekstissä, jotta osoitettaisiin rakenteellisen sosiaalityön merkitys turvattaessa kaikille mahdollisuuksia toimia tasavertaisina yhteiskunnan jäseninä.

7 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-maakunnassa

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteiden sekä hyvinvointia ja terveyttä koskevien arviointien olisi perusteltua heijastua myös sote-maakuntalain 41 §:ssä tarkoitetun sote-maakuntastrategian sisältöön. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja pelastustoimen järjestämisen ohella sote-maakunnan yksi tärkeimmistä strategisista tehtävistä on edistää perustuslain 20 §:ssä säädettyä oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä väestön terveyttä yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja alueen asukkaiden sekä yritysten kanssa. Kuntien ja erikseen säädettyjen kuntapohjaisten yhteistyöalueiden tehtävänä oleva ympäristöterveydenhuolto on tärkeä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyö- ja toimijataho.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tärkeänä yhteistyötahona nykyisen lainsäädännön mukaisesti on myös työterveyshuoltolain (1383/2001) mukaisesti järjestetty työterveyshuolto, jonka toiminta on myös otettava huomioon sote-maakunnassa tarkasteltaessa sote-palveluiden yhteentoimivuutta, riittävyttä sekä palveluiden integraatiota vaikuttaviksi kokonaisuuksiksi. Työterveyshuollon kanssa tehtävä yhteistyö olisi perusteltua ottaa huomioon sekä laissa että sen perusteluissa.

9 § Palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Ehdotetussa lain säännöksessä näyttää olevan todettu informatiivinen yleisperiaate perusteista, joilla sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa palveluita säädetään koottavaksi suurempiin kokonaisuuksiin. Varsinainen sääntely koottavista palveluista tehdään kokonaisuudessaan sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Sote-järjestämislain ja järjestämisvastuun kannalta sen sijaan olennainen on ehdotettu 9 §:n 2 momentin säännös järjestämisvastuusta kootuissa palveluissa ja muiden sote-maakuntien toimivallan rajoittamisesta.

Esityksen mukaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi. Järjestämisvastuussa oleva sote-maakunta vastaisi palveluista, eikä muilla sote-maakunnilla olisi päätösvaltaa niiltä siirretyistä palveluista. Muut sote-maakunnat eivät myöskään saisi järjestää, tuottaa tai hankkia näitä palveluja, mutta ne vastaisivat palvelujen rahoituksesta. Keskitettävistä palveluista säädettäisiin erikseen laissa. Esitystä ei ole tältä osin käsitelty muiden kuin järjestämisvastuussa olevien sote-maakuntien kansanvaltaisuuden ja asukkaiden vaikutus- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Sääntely ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että muiden maakuntien asukkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet muodostuisivat olennaisesti heikommiksi kuin keskitettävien tehtävien osalta järjestämisvastuussa olevien sote-maakuntien asukkaiden. Keskitettävistä tehtävistä säädettäessä on siten huolehdittava, että keskittäminen kohdistuu vain rajalliseen määrään tehtäviä, jotta se ei muodostu perusoikeuksien kannalta ongelmalliseksi (PeVL 63/2016 vp s. 5-6).

10 § Asiakkaiden palveluiden yhteensovittaminen

Säännöksessä ja varsinkin perusteluissa olisi eheiden ja asiakkaan tarpeiden mukaan muodostuvien palveluketjujen varmistamiseksi täsmentää sote-maakunnan velvoitteita palveluiden yhteensovittamisessa silloin, kun palveluita koottaisiin lain 9 §:ssä viitattujen terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain säännösten perusteella.

11 § Palvelustrategia

Työterveyshuoltolaissa nykyisin säädettävä työterveyshuolto muodostaa sinänsä nyt säädettävänä olevista julkisista sosiaali- ja terveystalouksista erillisen kokonaisuuden. Sen toiminta on tarpeen kuitenkin ottaa huomioon ehdotetun pykälän mukaisten sote-maakuntien palvelustrategioiden laadinnassa.

18 § Hallinnon yleislakien soveltaminen yksityisen palveluntuottajan toimintaan

Ehdotuksen mukaisten säädösten soveltamista ja säädösten luettelemista pykälässä voidaan pitää hyvän hallinnon turvaamisen kannalta perusteltuna ja tarpeellisenä. Pykälän 3 momentissa olisi säännöskohtaisten perusteluiden mukaan informatiiviseksi tarkoitettu viittaussäännös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019) ja digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019). Nämä lait tulisivat sovellettavaksi niiden omien soveltamisalasäännösten mukaisesti. Käytännössä viittauksen perusteella tiedonhallintalain soveltaminen ei olisi kovin selkeää, koska lain soveltamisala koskevat säännökset lain 3 §:n 3 momentissa on säädetty yleisesti julkisen hallintotehtävien hoidon ja yksityiselle osoitetun julkisen vallan käytön näkökulmasta eikä lain soveltamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ulkoistettuihin tuottajiin ole erikseen arvioitu. Esityksen

säättämisyjärjestysperusteluiden valossa sote-palveluiden tuotanto olisi lähes kokonaan julkisia hallintotehtäviä, jolloin tiedonhallintalain säännökset tulisivat tiedonhallintalain 3 §:n 3 momentin osoittamassa laajuudessa sovellettaviksi. Viittaussäännöksen sijasta voitaisiin selkeästi osoittaa, mitkä tiedonhallintalain säännökset tulevat sovellettavaksi sote-maakunnan järjestämävastuulla olevia sote-palveluita tuottaviin yksityisiin palveluntuottajiin. Hyvän ja yhtenäisen tiedonhallinnan kehittäminen sekä sille selkeän oikeudellisen perustan luominen on tärkeä osa hyvän hallinnon ja toimivien palveluiden sekä perusoikeuksien toteuttamisen kokonaisuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Samoin olisi perusteita digitaalisten palveluiden saatavuutta koskevien säännösten laajaan soveltamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuotannossa.

38 § Sote-maakunnan ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonta

Ehdotuksen mukaan sote-maakunnan ja yksityisen palveluntuottajan olisi laadittava vastuulleen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Termi omavalvontaohjelma poikkeaa muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä käytetyistä termeistä omavalvontasuunnitelma (sosiaalihoitolaki 47 §, laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 §, laki yksityisestä terveydenhuollosta 6 §) ja potilasturvallisuussuunnitelma (terveydenhoitolaki 8 §). Koska kysymys lienee samasta valvontainstrumentista, lainsäädännön ymmärrettävyyden ja selkeyden vuoksi olisi harkittava terminologian yhdenmukaistamista. Täällä olisi merkitystä myös sen vuoksi, että eri nimisten valvontainstrumenttien laatimisesta ja sisällöstä voidaan ehdotuksen ja voimassa olevien säännösten mukaan säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella tai antaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston määräyksiä. Eri laeissa säädettyjä valtuuksia lakia alemman asteisten oikeussääntöjen antamiseen tulisi siten päällekkäisyyksien välttämiseksi tarkastella kokonaisuutena.

Lisäksi esityksessä olisi syytä käsitellä omavalvontaohjelman, omavalvontasuunnitelman ja potilasturvallisuussuunnitelman suhdetta toisiinsa etenkin, kun yksityisiä palvelun tuottajia tulisivat koskemaan ehdotettavien säännösten lisäksi myös yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat säännökset. Omavalvontaohjelman käsitteen käyttö voisi olla perusteltua silloin, jos omavalvontaohjelma olisi eräänlainen kattosuunnitelma ja toimenpiteiden kokonaisuus muissa laeissa säädettäville omavalvonnan suunnitelmallisille toimenpiteille. Jos tämä on tarkoitus, olisi sen käytävä selvästi ilmi säännöksestä ja perusteluista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen perusteella omavalvonnassa on selkeästi kehittämistarpeita. Omavalvonta on myös tärkeä väline potilaan ja asiakkaan oikeuksien toteutumisen varmistamisessa, joten se on tärkeä sääntely- ja kehittämiskohde.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla voidaan säätää ministeriön valtuudesta antaa asetus. Valtuuden tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä asiasta on selostettu esityksen perusteluissa (Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys s. 66-67). Perustuslain 80 §:ssä säädetyn edellytyksin viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäännöksiä määräytyistä asioista. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain säännösten mukaan ei ole mahdollista säätää valtuutta antaa samasta asiasta asetus ja viranomaisen määräys.

Ehdotetun pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä sote-maakunnan ja yksityisen palveluntuottajan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä ohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämiseksi. Lisäksi Valvira voisi antaa määräyksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja toteutumisen seurannasta. Ehdotetut asetuksenanto- ja määräystenantovaltuudet vaikuttavat pääosin päällekkäisiltä. Valtuudet on sen vuoksi tarkistettava perustuslain mukaisiksi.

56 § Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asiakas- ja potilastietojen luovuttamisesta. Säännöksen suhde sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain säännöksiin potilas- ja asiakastiedon käsittelystä ja luovuttamisesta jää epäselväksi. Systemaattisesti olisi selkeämpää, että asiakas- ja potilastiedon luovuttamisen hoitosuhteessa tai muussa tarkoituksessa säädettäisiin asiakas- ja potilastietoa koskevassa lainsäädännössä, tarvittaessa sitä muuttaen, eikä säännöksiä hajautettaisi tarpeettomasti eri säädöksiin. Sen sijaan rekisterinpitäjän tehtävän kuulumisesta sote-maakunnalle on tarpeen säätää ehdotettavassa laissa.

Kysymyksen 24 vastauksessa esitetään henkilötietojen suojan toteuttamisesta huomautuksia, jotka edellyttänevät ainakin perusteluiden ja mahdollisesti myös pykälätekstin selventämistä.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

24.1. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

24.1.1 Perustuslain asettamat vaatimukset

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 perustelujen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille ja näitä tehtäviä voidaan vain rajoitetusti antaa muille kuin viranomaisille. Lähtökohta on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää myös lain nojalla (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle säädetty tarkoituksenmukaisuuden vaatimus on oikeudellinen edellytys tehtävien antamiselle. Tarkoituksenmukaisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin ja myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslakivaliokunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevasta aikaisemmasta hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa sääntelyä, jolla olisi siirretty sosiaali- ja terveyspalveluja muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtoa arvioitaessa tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta, jolloin merkitystä on etenkin riittävien palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamisella. Perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista vaarantava tehtävien siirtäminen ei ole perustuslaissa tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaista. Siirrettävien julkisten hallintotehtävien laajuus vaikuttaa myös siirron tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, koska perustuslain perustelujen mukaan vain rajoitettu siirto on mahdollinen. Lisäksi siirtämisen edellytyksenä on, että perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan luettuna, osoitetaan täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta (PeVL 26/2017 vp, s. 51-53).

Perustuslain perustelujen mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179). Yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovatkin yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluoteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (esim. PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp). Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (esim. PeVL 29/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 6/2013, PeVL 3/2009, PeVL 23/2013 vp).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen osalta perustuslain säännöksen on katsottu korostavan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisen tulee yksityisille annettavissa hallintotehtävissä taata säännöspäätöksellisesti (PeVM 10/1998 vp). Tämän on perustuslakivaliokunnan kannanotoissa katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp). Viittaus hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole säädöksissä välttämätön (PeVL 5/2014 vp, PeVL 14/2014 vp). Viittaukseen säännöksissä ei kuitenkaan ole estettä, jos viitattavien säädösten luettelo kattava. Joissakin tapauksissa viittaus on myös selvyuden vuoksi tarpeellinen (PeVL 26/2017 vp s. 55-56). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen on katsottu tosiasiallisessa toiminnassa mahdolliseksi myös sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimusta on korostettu silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on esimerkiksi vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen (PeVL 27/2014 vp). Lisäksi perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellisenä on pidetty myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvontaa (PeVL 17/2012 vp).

24.1.2 Sosiaali- ja terveystalvelujen hankinta

Esityksessä ehdotetaan perustettaville sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä vastaaville sote-maakunnille sekä vastaavasti Helsingin kaupungille ja HUS-maakuntayhtymälle toimivalta hankkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Palvelujen hankkiminen perustuisi yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin (sote-järjestämislaki 3 luku).

Esityksen perusteluissa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa pidetty lähtökohtaisesti julkisena hallintotehtävänä. Perusteluissa on käsitelty jossain määrin sitä, minkälaisia tehtäviä voidaan pitää julkisina hallintotehtävänä ja todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluiden kokonaisuudesta on vaikea erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei sovellettaisi perustuslain 124 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sote-maakunnan hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveystalveluja kaikkien yksityisen palveluntuottajan asiakkaalle antamien palvelujen olisi täytettävä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset (sote-järjestämislaki 12 §, Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut s. 12).

Ehdotetussa tehtävien siirrossa kysymys on varsin laajasta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettusta ja perustuslain 22 §:ssä julkisen vallan turvattavaksi osoitetusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tehtäväkokonaisuudesta, joka sisältää hyvin monenlaisia tehtäviä ja palveluja. Osassa palveluista käytetään merkittävää julkista valtaa (esim. tahdonvastainen hoito) ja osassa on lähinnä kysymys tosiasiallisesta toiminnasta (esim. hoivatehtävät). Tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa on kysymys myös useiden muiden perusoikeuksien toteuttamisesta, kuten yhdenvertaisuus, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suoja sekä oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.

Ehdotuksen arvioinnissa on tarpeen edellä selostetun lisäksi ottaa huomioon, että kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Laissa säädetään suhteellisen väljät puitteet palvelusetelin käyttämiselle. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslaki lähtökohtaisesti edellytä tiettyä tapaa järjestää sosiaali- ja terveystalvelut (PeVL 26/2017 vp, s. 32). Palveluseteli on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut (PeVL 10/2009 vp). Julkisella vallalla on kuitenkin viimekätinen ja myös ensisijainen tehtävä ja vastuu huolehtia riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä. Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan taas perustuslain esitöiden mukaan 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 tulkintakäytännössä on lisäksi katsottu varsin johdonmukaisesti, että mitä vahvemmin kyseessä on perusoikeuksien toteuttamisesta ja turvaamisesta, sitä vahvemmin tehtävissä, varsinkin julkisissa palveluissa, kyseessä on julkinen hallintotehtävä.

Esityksen mukaan palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta edellyttäisi, että se olisi tarpeen lakisäateisten ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämiseksi sekä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hankittavien palvelujen sisältöä, laajuutta ja määrää rajoitettaisiin siten, että hankittavista palveluista huolimatta sote-maakunnan olisi kyettävä kaikissa tilanteissa huolehtimaan järjestämisvastuuseensa kuuluvista palveluista. Lisäksi säädettäisiin tehtävistä, joita yksityiseltä palveluntuottajalta ei voisi hankkia. Sote-maakunnan olisi myös itse vastattava palvelutarpeen arvioinnista hankittavien palvelujen osalta (sote-järjestämislaki 12 §).

Ehdotusten perusteella sote-maakunnalla olisi suhteellisen laajasti harkintavaltaa arvioidessaan palvelujen hankkimiselle säädettävien edellytysten täyttymistä, vaikka joitakin tehtäviä rajattaisiin hankintamahdollisuuden ulkopuolelle ja vaikka hankittavien palvelujen määrää rajoitettaisiin. Maakunta arvioisi muun ohella tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuuden, joka perustuslain 124 §:n nojalla lähtökohtaisesti kuuluu lainsäätäjälle. Säännökset maakunnan harkintavallasta olisivat väljiä, koska säädettävät edellytykset olisivat osittain arvionvaraisia. Toisaalta palvelujen hankintaa koskeva päätös olisi ehdotuksen mukaan perusteltava (sote-järjestämislaki 15 §). Perusteluvollisuus osaltaan velvoittaisi maakuntaa arvioimaan palvelujen hankkimiselle säädettävien edellytysten täyttymistä, mutta se ei kuitenkaan vaikuttaisi harkintavallan laajuuteen.

Palvelujen hankkimisen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa esityksessä on nostettu esille joitakin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, joiden on arvioitu olevan julkisia hallintotehtäviä tai joihin on arvioitu kuuluvan julkisen vallan käytön piirteitä (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 12). Perustelut ovat kuitenkin erilaisten tehtävien

määrään nähden suppeat. Koska kysymyksessä on hyvin laaja tehtäväalue, lienee kaikkien kyseeseen tulevien tehtävien yksilöiminen ja niiden luonteen arvioiminen käytännössä jokseenkin mahdotonta. Kun julkisia hallintotehtäviä on lainsäädännössä annettu yksityisten hoidettavaksi, tehtävien luonnetta julkisena hallintotehtävänä on arvioitu hyvinkin tarkasti hallituksen esityksissä ja niitä koskeissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Säännösten on edellytetty olevan yksilöityjä ja tarkkarajaisia. Näistä vaatimuksista ei laajankaan tehtäväkokonaisuuden osalta voida luopua, vaan yksityisille annettavien tehtävien kokonaisuus tulee pyrkiä arvioimaan riittävän tarkasti.

Esitystä on jatkovalmistelussa syytä täydentää ja yksilöidä vähintäänkin säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa, minkälaisia tehtäviä ja tehtäväkokonaisuuksia maakunta voisi hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta. Tätä puoltaa yksityisiltä palveluntuottajilta mahdollisesti hankittavien palvelujen liittyntä useisiin perusoikeuksiin ja julkisen vallan velvoite turvata palvelut. Lisäksi julkisten hallintotehtävien antaminen viranomaisorganisaation ulkopuolelle on poikkeus perustuslain 124 §:ssä säädetystä lähtökohdasta ja se edellyttää lähtökohtaisesti tarkkarajaista sääntelyä ja sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden arviointia.

Esityksessä ehdotetaan, että sote-maakunta ei voisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuuksaan toteuttamiseen kuuluvia tehtäviä tai palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä (sote-järjestämislaki 12 §). Esityksen perusteluissa on jossain määrin käsitelty julkisen vallan käsitettä ja esitetty esimerkkejä tehtävistä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämistä (säännöskohtaiset perustelut s. 147-154, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 12-14). Julkisen vallan käsite ei ole tarkkarajainen ja julkista valtaa on eriasteista. Julkisen vallan käytön sisältyminen tiettyyn tehtävään ei myöskään aina ole kovin selvästi havaittavissa. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollossa on jo pitkälti vakiintuneita tulkintoja siitä, millainen toiminta sisältää julkisen vallan käyttöä. Esityksen perusteluissa olisikin syytä käsitellä julkisen vallan käsitettä yleisemmin ja laajemmin esitykseen liittyvien esimerkkien avulla. Sääntelyn tulkinallisuuden vähentäminen ja perustelujen informatiivisuus turvaisi sitä, että julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei epäselvissä tilanteissa päätyisi yksityiselle palveluntuottajille.

Edellä selostetun perusteella voidaan kokoavasti todeta, että perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen arviointia varten olisi suotavaa esittää tarkempia tietoja yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien palvelujen luonteesta ja määrästä. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin sekä lainsäädännön toimivuuden ja ymmärrettävyyden kannalta on myös perusteltua selvittää tarkemmin, milloin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä tai tehtäväkokonaisuuksissa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja miltä osin tehtäviin voi liittyä julkisen vallan käyttöä. Sääntelyssä on toisaalta annettava sote-maakunnille mahdollisuuksia määritellä perusoikeuksien toteuttamisen edellyttämällä tavalla alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvat palveluiden tuottamisen tavat, kunhan perusoikeuksia toteuttavien palveluiden yhdenvertainen saatavuus, saavutettavuus, laatu ja vaikuttavuus voidaan turvata eikä palveluiden tuotantotapa vaaranna perusoikeuksien toteuttamista.

24.1.3 Alihankinta

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottava yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia alihankkijalta omaa toimintaansa täydentäviä palveluja (sote-järjestämislaki 16 §). Yksityiselle palveluntuottajalle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on perustuslakia tulkittaessa suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Edelleen siirtämistä on kuitenkin pidetty mahdollisena ja myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttävänä, kun kysymys on ollut luonteeltaan melko teknisestä tehtävästä, kun viranomainen on hyväksynyt palveluntuottajan ja kun alihankkijaa ovat koskeneet lain nojalla samat laatuvaatimukset kuin alkuperäistä palvelun tuottajaa (PeVL 6/2013 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeneesta esityksestä antamassaan lausunnossa, että sääntelyehdotuksessa ei tuolloin ollut kysymys tekniluonteisten tehtävien siirtämisestä eteenpäin, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunta edellytti sen vuoksi tehtävien edelleen siirtämistä koskevan sääntelyn rajaamista tosiasialliseen, täydentävään palvelutoimintaan (PeVL 26/2017 vp, s. 57).

Esityksessä ehdotettu omaa toimintaa täydentävä alihankinta olisi mahdollista, kun siitä olisi sovittu sote-maakunnan kanssa ja kun maakunta olisi hyväksynyt kyseisten alihankkijoiden käyttämisen. Lisäksi alihankkijan olisi täytettävä yksityisiä palveluntuottajia koskevat vaatimukset ja noudatettava yksityisen palveluntuottajan ja sote-maakunnan ohjeita. Yksityinen palveluntuottaja olisi vastuussa alihankintana tuotetuista palveluista samalla tavoin kuin itse tuottamistaan palveluista (sote-järjestämislaki 16 §).

Ehdotetun sääntelyn perusteella jää avoimeksi, minkä tyyppisiä tehtäviä palveluntuottajan omaa toimintaa täydentävät palvelut voisivat olla. Täydentäviä palvelujen luonne ei ilmene myöskään esityksen perusteluista.

Täydentävien palveluiden sisältö ja luonne jäisivät riippumaan palveluntuottajan tuottamien palveluiden laadusta. Perusteluissa todetaan vain, että sote-maakunta harkitsisi alihankintamahdollisuuden laajuuden ja käyttöalan tapauskohtaisesti (säännöskohtaiset perustelut s. 164). Perustuslakivaliokunnan kannanotoissaan esittämä näkemys edelleen siirrettävien tehtävien teknisluonteisuudesta viittaa siihen, että tehtävien tulisi olla varsinaista palvelua täydentäviä ja/tai sen hoitamiseksi edellytyksiä antavia. Tämä näyttää olleen myös valiokunnan edellisestä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta antaman lausunnon mukaan vaatimus alihankintana hankittaville palveluille. Esityksen perusteluja olisi sen vuoksi syytä tarkentaa selvittämällä, minkälaisia tehtäviä säännöksessä tarkoitettujen täydentävien palveluiden tulisi olla. Tämä olisi tarpeen sekä sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi sekä myös sen soveltamisen ohjaamiseksi.

24.1.4 Valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja valvovia viranomaisia olisivat esityksen mukaan aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto. Valvontaviranomaisten tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn mukaan tarkastajan apuna voisi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Asiantuntijoihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausta koskevia säännöksiä heidän toimiessaan tarkastustehtävissä. (sote-järjestämislaki 40 ja 44 §). Esityksen perustelujen mukaan asiantuntijat voisivat olla ulkopuolisia henkilöitä (säännöskohtaiset perustelut s. 213). Jos tarkoitus on, että asiantuntijana voisi toimia yksityinen henkilö, esityksessä tulisi käsitellä asiantuntijan tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään ja esittää tarvittaessa perustelut lainkohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä.

24.2. Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja

24.2.1 Tarkastukset

Valvontaviranomaisen tarkastaessa sote-maakunnan toimintaa sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa tarkastajalla olisi esityksen mukaan oikeus päästä kaikkiin toiminnassa käytettäviin tiloihin ja saada muun muassa kaikki asiakirjat, jotka olisivat välttämättömiä tarkastuksen toteuttamiseksi. Tarkastajalla ja ilmeisesti myös apuna käytettävillä asiantuntijoilla olisi tietyin edellytyksin oikeus tarkastaa myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (sote-järjestämislaki 44 §). Tarkastustilanteissa kysymys on perusoikeuksien kannalta perustuslain 10 §:ssä säädetyistä oikeuksista yksityiselämän ja kotirauhan suojaan. Edellä kohdassa 24.1.4 on käsitelty tarkastuksessa käytettävien asiantuntijoiden aseman selventämistä. Esityksessä ei myöskään ole käsitelty asiantuntijoiden oikeutta saada tietoonsa salassa pidettäviä tietoja tai heidän vaitiolovelvollisuuttaan tietoonsa saamistaan seikoista. Esitystä olisi syytä tältä osin täydentää. Lisäksi tulee arvioida, onko ehdotettavassa sääntelyssä kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusoikeus rajattava vain viranomaisia koskeväksi valtuudeksi (esim. PeVL 46/2001 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 30/2014 vp). Esityksen säätämisympäristöä tulisi myös täydentää käsittelemällä tarkastuksia kotirauhan suojan näkökulmasta.

24.2.2 Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Esityksen mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä eri tahoilta valvontatehtävänsä suorittamiseksi välttämättömät sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden järjestämistä, tuottamista tai toteuttamista sekä asiakasta koskevat tiedot (sote-järjestämislaki 47 §). Tiedot voisivat koskea yksittäistä potilasta tai asiakasta tai laajemmin palveluntuottajan toimintaa (säännöskohtaiset perustelut s. 215). Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus olisi erittäin laaja ja se koskisi muun muassa arkaluonteisia tietoja. Valvontaviranomainen arvioisi sen, minkälaiset tiedot olisivat sen kulloisenkin valvontatehtävän hoitamiseksi välttämättömiä. Tässä arvioinnissa on punnittava yksittäisten henkilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suoja suhteessa valvontaviranomaisten tehtäviin liittyvien tiedontarpeisiin, joilla voi valvonnan kautta olla vaikutusta yleisesti asiakkaiden ja potilaiden asemaan ja oikeuksiin. Tietoja ei yksityisyyden suojan vuoksi tulisi pyytää eikä antaa liian kevein perustein.

Perustuslakivaliokunta on EU:n yleisen tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen katsonut, että tietosuojasetusta täydentävän kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota henkilötietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Valiokunnan mukaan yksityiskohtainen kansallinen sääntely on sitä perustellumpaa mitä korkeamman riskin tietojen käsittely aiheuttaa ihmisten oikeuksille ja vapauksille. Tämä koskee erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä, jota koskevan sääntelyn tarvetta voidaan edelleen arvioida aiemman sääntelyn laintasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on tietosuojasetusta edeltävissä kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin viranomaisten tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten se sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet valiokunnan mukaan liittyä tietyn

tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tällä tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta. Hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia ei ole pidetty perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 65/2104 vp, PeVL 42/2014 vp).

Esityksen perusteluissa on lyhyesti selostettu tilanteita, joissa valvontaviranomaisella olisi oikeus erilaisten tietojen saamiseen (Säännöskohtaiset perustelut s. 215-216). Ottaen huomioon, että tiedot voisivat koskea muun ohella asiakkaiden ja potilaiden yksityisyyden ydinaluetta ja että tällaisten tietojen väärinkäytöstä voi aiheutua vakaviakin riskejä ja oikeudenloukkauksia, tulisi esityksen perusteluja tältä osin vielä täydentää esimerkein, joilla voitaisiin ohjata välttämättömyysarvion tekemistä tietojen saamisessa ja luovuttamisessa. Esityksestä on pääteltävissä, että valvontaviranomainen olisi saamiensa tietojen osalta rekisterinpitäjä. Esityksen perusteluja tulisi täydentää myös selostamalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen tietojen käsittelyn oikeusperuste. Lisäksi olisi arvioitava, onko kerättävien tietojen luonne huomioiden aihetta ehdottaa tietosuoja-asetusta ja kansallista yleislakia eli tietosuojalakia täsmentäviä säännöksiä.

24.2.3 Asiakas- ja potilastietojen käsittely

Sote-maakunta toimisi esityksen mukaan sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjänä (sote-järjestämislaki 56 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä sote-maakunnille kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat tulisivat osaksi sote-maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriä niiden käyttötarkoituksen mukaisesti (säännöskohtaiset perustelut s. 229). Esityksessä jää epäselväksi kuntien ja kuntayhtymien sekä sote-maakuntien keskinäinen suhde ja vastuut siirtävistä rekistereistä etenkin, kun kunnille ja kuntayhtymille jäisi edelleen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtäviä. Esityksessä ei ole arvioitu rekisterinpitäjän muuttumista oikeudellisesta näkökulmasta eikä käsitelty muutosta yksityiskohtaisemmin rekisteröityjen oikeuksien näkökulmasta esimerkiksi siltä osin, miten muutos mahdollisesti vaikuttaa rekisteröityjen oikeuksien toteuttamiseen. Esitystä tulisi näiltä osin täydentää.

Sote-maakunnalla olisi oikeus luovuttaa sen hankkimia sosiaali- ja terveystalvueluja tuottaville yksityisille palveluntuottajille salassapitosäännösten estämättä asiakas- ja potilastietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi (sote-järjestämislaki 56 §). Yksityiset palveluntuottajat toimisivat tällöin henkilötietojen käsittelijöinä (säännöskohtaiset perustelut s. 229). Esityksessä ei ehdoteta säännöksiä eikä muutenkaan käsitellä tietojen luovuttamista sote-maakunnan yhtiöille eikä yksityisten palveluntuottajien alihankkijoille. Tietoja jouduttaisiin kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseksi luovuttamaan myös näille tahoille. Esitystä tulisi vielä arvioida ja täydentää tältä osin. Esityksessä perusteluissa olisi hyvä selvyuden vuoksi myös todeta, että henkilötietojen käsittelijän asemasta ja vastuusta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa.

Kysymyksen 23 vastauksessa käsitellään sote-järjestämislain 56 §:n 3 momentin säännöstä salassa pidettävien asiakastietojen ja potilastietojen luovuttamisesta ja tarvetta selvittää sen suhdetta muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista

45.1 Aikaisempien hankintasopimusten mitättömyys

Uudistuksen voimaanpanolain mukaan kuntien ja yksityisten palveluntuottajien sopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnasta siirtyisivät maakunnille. Sopimukset olisivat mitättömiä siltä osin kuin ne olisivat ristiriidassa palvelujen järjestämisvastuuta ja yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviä hankintasopimuksia koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain säännösten kanssa. Jos sopimusta ei voitaisi muuttaa lain mukaiseksi, se olisi kokonaan mitätön. Sote-maakunnan olisi ilmoitettava sopimuksen mitättömyydestä palveluntuottajalle ja sosiaali- ja terveysministeriölle viimeistään 30.6.2023. Mitättömäksi tullutta sopimusta voidaan kuitenkin noudattaa enintään kahden vuoden pituisena siirtymäaikana järjestämislain voimaantulon jälkeen (voimaanpanolain 28 §). Ehdotuksen perustelujen mukaan lainsäädännön kanssa ristiriitaiset sopimusehdot olisi mahdollista muuttaa osapuolten neuvotteluilla lain mukaisiksi, ellei sopimusten muuttaminen edellyttäisi uutta tarjouskilpailua. Lakiin perustuva mitättömyys tarkoittaisi, että sote-maakunnan ei tarvitsisi päättää sopimuksen irtisanomisesta. Sopimuksen mitättömyyttä koskevan ilmoituksen laiminlyönti säädettyssä määräajassa ei myöskään merkitsisi sitä, että sopimus ei olisi mitätön (Säännöskohtaiset perustelut s. 312-314).

Sopimusten mitättömyyttä koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, milloin yksittäisten sopimusehtojen mitättömyys alkaisi ja milloin tällaisia ehtoja sisältävät sopimukset tulisivat kokonaan mitättömiksi. Mitättömyyttä koskevan voimaantulon tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021 ja järjestämislain 1.1.2023. Jos tarkoituksena on, että järjestämislain kanssa ristiriidassa olevat sopimusehdot olisivat mitättömiä vasta järjestämislain voimaantulosta alkaen, tästä on perusteltua säätää selkeästi. Lisäksi on perusteltua säätää määräajasta, jonka kuluessa mitättömiä sopimusehtoja sisältäviä sopimuksia voidaan muuttaa. Tämä olisi sääntelyn selkeyttämiseksi tarpeellista, jos tarkoituksena on sopimusten muuttuminen lain voimaantulon jälkeen tulevana ajankohtana mitättömiksi, ellei niiden muuttamisesta ole päästy sopimukseen. Mitättömyyden määräajasta säädettäessä olisi kuitenkin otettava huomioon myös ehdotukseen nyt sisältyvä kahden vuoden siirtymäaika. Sopimusten noudattaminen siirtymäaikana ei enää vaikuta mahdolliselta, jos sopimukset ovat lain nojalla tätä ennen muuttuneet mitättömiksi. Mitättömyyden alkamisajan ja seurausten sääntelyssä olisi tarpeen myös ottaa huomioon valtiosääntöoikeudellinen suhteellisuusperiaate, koska kysymyksessä on osaksi taannehtivasta puuttumisesta tehtyjen sopimusten sisältöön ja voimassaoloon.

Säättämisjärjestyksen perusteluissa arvioidaan yleisellä tasolla mitättömyyssääntelyn suhdetta omaisuuden suojaan ja taannehtivaan puuttumiseen sopimussuhteisiin sekä erityisesti oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten suojaan (perusteltujen odotusten suoja). Omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden pysyvyyteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 45/2002 vp, s. 2-3, PeVL 24/2002 vp, s. 2/II, PeVL 5/2002 vp). Oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. Säättämisjärjestyksen perusteluissa ei tältä osin selosteta merkityksellistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Perusteluja on siten välttämätöntä täydentää. Palvelujen tuotannon saaminen sopimusmuutoksilla kohtuullisessa ajassa perustuslain ja sote-järjestämislain mukaisiksi ovat suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ensisijaiset keinot sopimusten mitättömyyteen verrattuna. Tarvittaessa riittävän pitkällä siirtymäjärjestelyillä tulee huolehtia siitä, että sopimusosapuolten asemaan ei puututa kohtuuttomalla ja siten perustuslain näkökulmasta kielletyllä tavalla (esim. PeVL 56/2005 vp). Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotanto on kuitenkin pitkälti perustuslaissa ja lainsäädännössä säänneltyä eikä perusteltujen odotusten suojaan voida tällöin sisällyttää laajaa odotusta sääntelyn muuttumattomuudesta, vaan alan toimijoiden tulee pikemminkin varautua sääntelyn muutoksiin. Siten myös sopimukset, jotka on tehty tietoisesti tai joiden olisi pitänyt tietää olevan ristiriidassa perustuslain ja sen tulkintakäytännön kanssa, eivät saa oikeudellisesti perusteltujen odotusten suojaan hyväkseen (vrt. samansuuntaisesti esimerkiksi PeVL 33/2005 s. 2).

45.2 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain mukaan valtakunnallista tuloverolakia ja –asetusta sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023 (uudistuksen voimaantulolaki 53 §) Ansiotuloja verotettaisiin edelleen myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti. Valtakunnan lailla ei ole kuitenkaan mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai lainsäädännöllä estää valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla. Esityksessä ehdotetaan, että valtion ansiotuloveroasteikkoa alennettaisiin Ahvenanmaan osalta (laki tuloverolain muuttamisesta 124 §). Ehdotettu uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Tämän vuoksi esityksessä on pidetty perusteltuna toteuttaa myös rahoitusuudistus Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti siten, ettei valtionverotus kiristy eivätkä kunnat joudu alentamaan verotustaan (Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys s. 58-60).

Ehdotettava muutos vastaa tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan aikaisemmissa vastaavaa uudistusta koskeneissa hallituksen esityksissä ehdotettua Ahvenanmaan maakuntavähennystä (HE 15/2017 vp ja HE 71/2017 vp).

Aiemmissa esityksissä perustuslailliseksi ongelmaksi muodostui se, että vähennys olisi vaikuttanut Ahvenanmaalle maksettavaan verohyvitykseen ja käytännössä poistanut sen kokonaan. Uuden ehdotuksen perustelujen mukaan vastaavaa ongelmaa ei enää muodostuisi. Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiä maakunnan taloudesta on myös muutettu aikaisempien esitysten jälkeen siten, että lausunnolla olevasta esityksestä ei perustelujen mukaan syntyisi vastaavanlaisia perustuslaillisia ongelmia (Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys s. 58-60). Esityksessä annettujen tietojen perusteella ehdotuksessa ei ole huomautettavaa Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman kannalta.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista

Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä kunnille säädettävien tehtävien rahoituksesta. Kuitenkin jo perusoikeusuudistuksen esitoissa korostettiin, että kuntien tehtävistä säädettäessä tulee huolehtia myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään (HE 309/1993 vp, s. 26). Tämän rahoitusperiaatteen noudattamista on edellytetty myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2). Vastaava rahoitusperiaatetta koskeva vaatimus sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtiolla on siten velvoite huolehtia siitä, että kunnille ja muille paikallisviranomaisille varataan riittävät taloudelliset edellytykset vastata lakisääteisistä velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 22 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Maakuntien rahoituksen lähtökohta on myös, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp, s. 22-23). Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen rahoitukseen. Rahoituksen perusteista ja rahoituksen määräytymistekijöiden painoarvoista säädettäisiin lain tasolla. Rahoituksen laskennallinen taso tarkistettaisiin vuosittain koko maan tasolla vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Yksittäisellä sote-maakunnalla olisi myös oikeus saada lisärahoitusta (laki sote-maakuntien rahoituksesta 1, 3 ja 5-11 §). Perustuslakivaliokunta on aiempaa hallituksen esitystä arvioidessaan todennut, että rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta, ja sen vuoksi edellyttänyt näiltä osin nimenomaisesti laintasoista sääntelyä (PeVL 15/2018 vp s. 22). Lakiehdotus on näin ollen säädöstasoltaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn mukainen. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään perustuslakivaliokunnan havaitsemia ongelmia, jotka liittyivät aikaisemmin ehdotetun maakuntaindeksin rakenteeseen ja kustannusten kasvun mekaaniseen rajoittamiseen (PeVL 15/2018 vp s. 22-23).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt itsenäistä verotusoikeutta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltuna, mutta ei ehdottomana maakunnallisen itsehallinnon vaatimuksena PeVL 26/2017 vp s. 23-24). Kun maakunnille ei ole ehdotettu verotusoikeutta ja kun maakuntien itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa, ratkaisevassa asemassa sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa on valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Rahoituksen riittävyyden sekä sote-maakunnalle säädettävien tehtävien ja niihin osoitetun rahoituksen tasapainon osalta valtiosääntöoikeudellisena perustana on tältä osin perustuslain 6 §:n, 19 §:n 3 momentin velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisella tavalla sekä perustuslain 22 §:n julkista valtaa yleisesti velvoittava säännös turvata perusoikeuksien toteutuminen, minkä johdosta lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on riittävät taloudelliset voimavarat (PeVL 15/2018 vp, s. 17—18). Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että sote-maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Ehdotuksessa ei ole tältä osin lähtökohtaisesti huomautettavaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Siirtyminen sote-maakuntien rahoituslain mukaiseen pääosin tarveperusteiseen, laskennalliseen rahoitukseen on huomattava muutos nykytilaan verrattuna. Siirtymätasaus on tämän vuoksi muutoksen hallittavuuden ja siten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta merkityksellinen. Rahoituksen määräytymisperusteiden epätarkkuudet palvelutarpeen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin nähden voivat johtaa asiallisesti siihen, että perustuslain 22 §:ssä yleisesti edellytetty ja varsinkin perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvä rahoitusperiaate eivät toteudu. Lakiehdotuksessa on useita säännöksiä, joilla säädösperusteisesti pyritään vähentämään tätä riskiä. Näitä ovat erityisesti 7-9 §:n säännökset palvelutarpeen, kustannustason ja tehtävämuutosten huomioon ottamisesta sekä 11 §:n säännökset sote-maakunnan lisärahoituksesta. Olennaisen tärkeää olisi, että rahoituksen perusteet kuvaisivat mahdollisimman hyvin palveluiden tarvetta ja niiden kustannuksia. On mahdollista, että siirryttäessä

tarveperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen tehokkuuserojen ohella voi olla aitoa palvelutarvetta kuvaavia alueellisia kustannusrakenteita, jotka eivät kuitenkaan ole heijastuneet tarveperusteisiin kustannusten muodostumiskriteereihin. Rahoituksen ja sen muutosten vaikutuksia palveluihin tulee uudistuksen alkuvaiheessa arvioida vieläkin tiiviimmin kuin ehdotetussa neljän vuoden syklissä siten, että siirtyminen uusiin rahoitusperusteisiin ei vaaranna perusoikeuksien toteutumista. Lainsäätäjällä on luonnollisesti laajaa yhteiskuntapoliittista harkintavaltaa julkisen rahoituksen kohdentumisessa ja sen perusteissa.

68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset

Oikeuskanslerin tehtäviä laillisuusvalvonnassa ja lausunnon lähtökohtia selostetaan kysymyksen 89 vastauksessa. Oikeuskanslerin lausunnoissa ei yleensä kiinnitetä huomiota pykälien yksityiskohtaiseen muotoiluun ja muihin teknisiin kysymyksiin. Tässä tapauksessa ilmoitetaan kuitenkin tiedoksi, että lausuntoa valmisteltaessa laissa on havaittu muun muassa seuraavia korjaustarpeita:

- Lain 4 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan Uudenmaan sote-maakunnilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen vastuu järjestää lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto asukkailleen ja muille henkilöille. Ilmeisesti tarkoitus on, että järjestämisvastuu on ensisijainen verrattuna HUS-maakuntayhtymän järjestämisvastuulla oleviin tehtäviin. Se ei kuitenkaan ilmene säännöksestä tai sen perusteluista, minkä vuoksi säännöstä tulisi selventää.
- Laissa käytetään sote-järjestämislaista nimitystä laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Säädösten nimien käyttö tulisi yhtenäistää ja säädöksessä käytetty terminologia tarkistaa (esim. yhteistyöalueesta käytetään myös nimitystä yhteistyösopimusalue).
- Lain 17 sekä 23 §:ssä säädetään sote-maakuntalain 120 ja 121 §:ssä tarkoitettun arviointimenettelyn soveltamisesta Helsingin kaupunkiin. Sääntely on tältä osin päällekkäistä.
- Lain säännösviittaukset tulisi tarkistaa (esim. lain 4 §:n 1 momentin, 5 §:n 1 momentin ja pykälän 2 momentin 7 kohdan jälkimmäinen viittaus sekä 7 §:n 2 momentin viittaukset näyttäisivät olevan virheelliset).

69. Muut vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista

Helsingin kaupungille ehdotetaan maakunnan tehtäviä muualla maassa vastaavaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuuta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 5 §). Ehdotuksen perustuslainmukaisuutta on arvioitu vain viittaamalla nimeltä mainittujen perustuslakiasiantuntijoiden lausuntoihin (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 11-12, 57-58). Viittauksen sijasta ehdotus on perusteltava valtiosääntöoikeudellisilla näkökohdilla. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on sivuttu muiden asiakokonaisuuksien yhteydessä, mutta kokoava ja syventävä arvio puuttuu. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta olennaisin kysymys on sen vaikutus perusoikeuksien toteutumiseen sekä suhde aluejaotuksia koskeviin perustuslain 122 §:n säännöksiin. Keskeisiä perusoikeuksia tässä yhteydessä ovat perustuslain 19 §:ssä säädetty palvelut, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, asukkaiden yhdenvertaisuus ja kielelliset oikeudet.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Uudenmaan erikoissairaanhoidon järjestämisvastuusta muusta maasta poikkeavalla tavalla (laki sosiaali- ja terveyden huollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 3-8 §). Uudellamaalla järjestämisvastuu kuuluisi osittain sote-maakunnille ja Helsingin kaupungille sekä osittain lakisääteiselle HUS-maakuntayhtymälle, kun taas muualla maassa järjestämisvastuu olisi sote-maakunnilla. Uudenmaan poikkeavan järjestelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi on erittäin niukka, eikä se sisällä juurikaan tosiseikkoja ja vaikutusarvioita, joihin valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden voisi perustua (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 11-12). Valtiosääntöoikeudellista arviointia on siten välttämättä ja olennaisesti täydennettävä, jotta esitys voidaan antaa eduskunnalle.

Keskeisiä jatkovalmistelussa arvioitavia kysymyksiä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon integraation osittainen puuttuminen muihin sote-maakuntiin verrattuna ja järjestelyn suhde perustuslain aluejaotuksia koskevan 122 §:n säännöksiin. Lähtökohtaisesti pidän kuitenkin selvityksessä Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin - Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle (Lavapuro; Mutanen; Salminen ja Turpeinen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67) pohdittua kuntien tehtävien alueellista eriyttämistä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena sekä Suomen erilaisten olosuhteiden johdosta myös perusteltuna, kun

alueellisten ratkaisuiden hyväksyttävyyden kriteerinä käytetään perusoikeuksien yhdenvertaista ja tasapainoista toteutumista sekä tästä johtuvia erityisiä, hyväksyttäviä syitä eriyttämiselle ja huolehditaan siitä, ettei eriytyminen vaaranna perusoikeuksien käytännön toteutumista (ks. erityisesti selvityksen s. 65 alkaen). Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiseen itsehallintoon kuntaa laajemmilla itsehallintoalueilla ja siten esimerkiksi sote- ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen on perusteltua soveltaa samoja arviointiperusteita.

Erilliskorjausta perustellaan lähinnä uudistuksen toimeenpanon hallittavuudella. Tämä seikka Uudenmaan maakunnan väestömäärän osalta on lähtökohtaisesti asianmukainen. Esityksen vaikutusarvioinnissa tuodaan esille myös Uudenmaan erilliskorjauksen riskejä. Perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta erityisen merkittävänä pidän sitä, että palveluiden integraatio asiakkaan tai potilaan tarpeiden näkökulmasta jää Uudenmaan erilliskorjauksen piirissä vajaaksi. Siten oikeus saada yhdenvertaisella tavalla kunkin asiakkaan tarpeen mukaisia integroitua sosiaali- ja terveyspalveluita sekä erityisesti perustason palveluiden vahvistaminen, saatavuuden parantaminen ja systemaattinen kehittäminen eivät toteutuisi. Toisena riskinä voidaan asukkaiden osallistumisoikeuksien kannalta pitää HUS-maakuntayhtymän ohjattavuutta ja siitä mahdollisesti seuraavaa kansanvallan vajetta verrattuna muihin sote-maakuntiin. Nämä riskit ovat vain rajoitetusti säädösperusteisesti korjattavissa. Olisi kuitenkin vielä harkittava, että Uudenmaan erilliskorjauksessa säädösperusteisesti pyrittäisiin torjumaan erilliskorjaukseen sisältyviä riskejä perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle. Palveluiden integraation kannalta tarpeellisia järjestelyitä olisi harkittava otettavaksi HUS-järjestämissopimukseen, josta säädettäisiin erilliskorjauksen 9 §:ssä ja tarpeen mukaan muihinkin säännöksiin. Uudenmaan erilliskorjauksen 4 §:n mukainen Uudenmaan sote-maakuntien ensisijaisen järjestämistä vastuu sisältöä ja varsinkin erityistä vastuuta sote-järjestämisestä 10 §:n mukaisesti integrointiin ja sen toteuttamisen keinoja olisi tarpeen arvioida vahvistettavaksi. Vaikutusarvioinnissa ja säännösten viimeistelyssä on myös vielä arvioitava huolella HUS-maakuntayhtymän ohjauksen toimivuus ja kansanvaltaisuuden ja osallistumisoikeuksien toteutuminen sekä kaikkien Uudenmaan maakunnan sote-maakuntien mahdollisuudet järjestää integroitua palveluita.

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelasta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntajaosta ja sen mahdollisesta muuttamisesta sekä muuttamisesta noudatettavasta menettelystä. Esityksen mukaan aluehallintovirasto valvoisi toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuutta ja antaisi valvontaan liittyvää ohjausta (uudistuksen voimaantulolaki 5 §, sote-maakuntarakennelaki 2 luku, sote-järjestämislaki 40 §). Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonnan toimivuuden vuoksi tulisi myös varmistaa, että sote-maakuntien ja niitä valvovien aluehallintovirastojen toimialueet ovat yhteensopivat niin, että aluehallintovirastojen toimivalta sote-maakuntien valvonnassa ja ohjauksessa on selkeä.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

89.1 Oikeuskanslerin lausunnon lähtökohdat

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston, siis ministerien ja ministeriöiden virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista hallituksen esitysten valmistelussa.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnan keskeisiä kohteita ovat esitysten perustuslainmukaisuus sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottaminen. Lisäksi valvotaan kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista valmistelussa sekä sitä, että esitys kokonaisuutena toteuttaa perustuslain 47 §:ssä säädetyt eduskunnan tiedonsaantioikeuden vaatimukset. Mahdollisuuksien mukaan kiinnitetään huomiota myös säännösten keskinäiseen yhteensopivuuteen, yleislakien noudattamiseen ja lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on riippumatonta ja se keskittyy oikeudellisiin näkökohtiin hallituksen esityksissä. Laillisuusvalvonnan näkökulmana on perustuslain asianmukainen soveltaminen, perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvä toteutuminen sekä hyvän hallinnon ja oikeusvaltion periaatteet. Oikeuskansleri ei toimi hallituksen tai ministeriöiden ohjauksessa eikä myöskään osallistu esitysten valmisteluun.

Laillisuusvalvonnassa ei sen vuoksi ohjata hallituksen esitysten valmistelua eikä arvioida yhteiskuntapoliittiseen harkintavaltaan perustuvia ratkaisuja. Oikeuskansleri ei siis tehtävissään pyri edistämään mitään tiettyä yhteiskunnallista päämäärää tai lain tarkoitukseen liittyvää seikkaa.

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskeväksi lainsäädännöksi on hyvin laaja ja yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan erittäin merkittävä kokonaisuus. Oikeuskanslerin lausunto koskee sen vuoksi keskeisimpiä oikeudellisia kysymyksiä ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista. Erityistä huomiota lausunnossa kiinnitetään siihen, miten eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot edellisillä vaalikausilla esitetyistä vastaavista uudistuksista on otettu valmistelussa huomioon.

89.2 Esityksen valmistelun, käsittelyn ja voimaantulon aikataulu

Hallituksen 27.8.2020 hyväksymän lainsäädäntösuunnitelman mukaan esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle joulukuussa 2020. Valtioneuvoston hankeikkunan tietojen mukaan esitys on tarkoitus esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa 3.12.2020. Aikataulu vaikuttaa tiukalta asian laajuuden, lausuntopalautteen asianmukaisen käsittelyn ja esityksen huolellisen jatkovalmistelun kannalta. Esitys on erittäin merkityksellinen perusoikeuksien toteutumisen ja julkisen talouden oikeudellisesti asianmukaisen hoidon kannalta. Asian tärkeydestä ja kiireellisyydestä huolimatta eduskunnalle annettavan esityksen tulee täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset eduskunnan tarvitsemista tiedoista ja osallistumisoikeuksien toteutumisesta valmistelussa (perustuslaki 14 ja 47 §). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on usein korostanut valtioneuvoston vastuuta lainvalmistelusta ja sen huolellisesta suorittamisesta (esim. PeVL 65/2018 vp s. 67-68, PeVL 15/2018 vp s. 62, PeVL 26/2017 vp s. 76-77, PeVL 75/2014 vp s. 8). Perustuslakivaliokunnan kannanotoista ei ilmene mahdollisuutta poiketa tästä esim. asian kiireellisyyden perusteella. Käsittelyä varten tarvittavan ajan lisäksi on olennaista, että eduskunta saa valmistelun kannalta viimeistellyn esityksen päätöksentekonsa perustaksi.

Uudistuksen voimaannpanoa koskevan lain on tarkoitus tulla voimaan jo 1.7.2021 ja muiden ehdotettavien lakien vuoden 2023 alussa. Tämän aikataulun toteutuminen edellyttää, että eduskunta saa koko esityksen käsittelyn päätökseen kevätistuntokauden 2021 aikana ja että ehdotettavat lait vahvistetaan kesäkuussa 2021. Eduskunnan käsittelyä varten arvioitu aika vaikuttaa eduskunnan kannalta lyhyeltä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esitysten käsittelyyn eduskunnassa varataan riittävästi aikaa (esim. PeVL 65/2018 vp s. 67, PeVL 15/2018 vp s. 60-61, PeVL 26/2017 vp s. 9-11). Jos esityksessä suunniteltu voimaannanolain voimaantulon aikataulu ei toteudu, voimaantulon lykkääntyminen vaikuttaisi välittömästi maakuntavaaleihin ja todennäköisesti muuhunkin uudistuksen toimeenpanoon. Uudistuksen voimaannannon alkamisen aikataulua on tämän vuoksi vielä huolellisesti harkittava.

Ehdotuksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit on tarkoitus järjestää 23.1.2022 (voimaannanolaki 15 §). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioidessaan maakuntien perustamista katsonut, että maakuntavaalit on mahdollista järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun vaaleja koskeva laki on vahvistettu. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä on edellytys lain säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2018 vp s. 21). Tämä edellytys todetaan vaalien ajankohtaa koskevissa perusteluissa (säännöskohtaiset perustelut s. 300). Koska tämä on säätämisyjärjestyskysymys ja olennainen koko uudistuksen voimaantulon kannalta, se tulisi ottaa esiin hallituksen esityksen perustuslakia koskevassa jaksossa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ehdotettavien lakien suhteesta muuhun lainsäädäntöön muun muassa siten, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa on noudatettava lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään (sote-järjestämislaki 3 §). Viittaus on hyvin yleisluonteinen ja siinä tarkoitettua lainsäädäntöä on paljon. Tästä lainsäädännöstä on lueteltu esimerkkejä esityksen perusteluissa. Perustelujen mukaan asianomaisessa erityislaissa säädettäisiin jatkossa, tuleeko sen mukainen toiminta kokonaan vai osaksi sote-maakunnan hoidettavaksi (säännöskohtaiset perustelut s. 126). Sosiaali- ja terveydenhuollon voimassa olevaa lainsäädäntöä ei luonnollisestikaan ole säädetty sote-maakuntien järjestämisvastuuta silmällä pitäen, joten sen soveltamisessa uudistuksen voimaantullessa voi nousta esille monenlaisia epäselvyyksiä ja ongelmia. Käytännössä ainakin tässä vaiheessa jää siis jossain määrin epäselväksi, miltä osin yleis- ja erityislainsäädäntö tulee sovellettavaksi sote-maakunnissa ja missä määrin sitä on mahdollista niissä soveltaa. Tämän ja kunnille jäävien tehtävien vuoksi olisi perusteltua, että esityksessä ainakin tuotaisiin esille, millaisella aikataululla muu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on tarkoitus saattaa yhteensopivaksi ehdotettavan lainsäädännön kanssa niin, että lainsäädäntökokonaisuuden soveltaminen olisi mahdollisimman selkeää.

89.3 Esityksen rakenne ja viimeistely

Hallituksen esityksen rakenteessa on yhdistetty samaan tekstiin lomittain ehdotusten ja niiden vaikutusten kuvaus. Kuvaus sisältää kuitenkin vain osan ehdotuksista ja pääasiassa vaikutusten arviointia (perustelujen jakso 4, Ehdotukset ja niiden vaikutukset). Hallituksen esitysten laatimisohjeissa esitetyn mallirakenteen mukaan ehdotukset ja niiden vaikutuksen voivat olla yhteisen otsikon alla, mutta ne esitetään kuitenkin erikseen omissa jaksoissaan. Ohjeiden mukaan mallirakenteista voidaan poiketa, kun asian laatu tai laajuus sitä edellyttää. Tässä tapauksessa asian laajuus edellyttäisi, että esityksessä olisi yhtenäinen selostus esityksen keskeisistä ehdotuksista. Tämä olisi välttämätöntä, jotta laajasta ehdotuksesta voisi saada riittävän yleiskuvan. Esityksen ensimmäinen jakso Esityksen pääasiallinen sisältö ei vastaa tätä tarkoitusta, vaikka se onkin tavanomaista pitempi. Edellä mainittujen ohjeiden mukaan jakso Esityksen pääasiallinen sisältö ei yleensä saisi olla yhtä sivua pitempi.

Edellä jaksossa 89.2 on todettu ehdotetun lainsäädännön voimaantulon aikataulun olevan olennainen kysymys koko uudistuksen toimeenpanon kannalta. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen olisi perusteltua sisällyttää erillinen jakso, jossa käsitellään uudistuksen voimaantulon aikataulua. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaan jakso kuuluu esityksen mallirakenteeseen. Jaksossa selvitetään voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttavat tekijät, kiireellisen voimaansaattamisen syyt ja voimaantulon mahdollisen lykkääntymisen haitalliset vaikutukset.

Esityksen valmistelun ilmeisen kiireisestä aikataulusta huolimatta esitys on perusteltua toimittaa laintarkastukseen ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Esityksen tekniseen viimeistelyyn on muutenkin syytä kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla ehdotettavan lain korjaustarpeita on käsitelty kysymyksen 68 vastauksessa.

89.4 Oikeuskanslerin ennakkollinen tarkastus

Oikeuskansleri valvoo osana valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa sitä, että hallituksen esitykset täyttävät niiden eduskunnalle antamista koskevat vaatimukset. Ennen hallituksen esitysten esittelyä valtioneuvoston oikeuskansleri antaa niistä lausuntoja ja pyytää esityksiä ennakoita tarkastettaviksi valmistelun loppuvaiheessa. Nyt lausunnolla olevan esityksen jatkovalmistelun jälkeen esitys pyydetään toimittamaan ennakoita tarkastettavaksi oikeuskanslerinvirastoon. Esityksen laajuuden vuoksi se olisi suotavaa toimittaa tarkastettavaksi vähintään kolme viikkoa ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo