

LAUSUNTO EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MAKU I-PAKETISTA ANTAMAN B-LAUSUNNON JÄLKEEN ANTAMAN VASTINEEN JA TÄYDENTÄVÄN VASTINEEN SUHTEESTA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN B-LAUSUNTOON.

Kuluvalle vaalikaudella on ollut vireillä usean hallituksen esityksen muodossa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä maakuntauudistusta koskeva mittava lainsäädäntökokonaisuus, jonka ytimessä ovat ns. MAKU I-paketti ja ns. MAKU II-paketti. Kokonaisuuteen liittyy myös mm. kasvupalvelu-uudistus ja pelastustoimen järjestämisen uudistus. Olen antanut kokonaisuudesta eduskunnan valiokunnille lukuisia lausuntoja.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on nyt käsillä sen arviointi, voidaanko ns. MAKU I-paketti (HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp) käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä perustuslakivaliokunnan sitä koskevan ns. b-lausunnon (PeVL 65/2018 vp) näkökulmasta, jos MAKU I-pakettiin tehdään hallituksen tuon perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen antamien vastineiden mukaiset muutokset.

Kysymys on siis keskeisesti sen arvioinnista, onko vastineissa otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvät ns. säätämisyksiköiden. Samalla on kuitenkin kysymys myös muiden perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten asianmukaisesta huomioimisesta. Koska asia on vireillä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, liittyy siihen myös kysymys siitä, kykeneekö sosiaali- ja terveysvaliokunta laatimaan vastineiden perusteella mietinnön, joka voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä, vai liittyykö vastineisiin sellaisia perustuslakivaliokunnan säätämisyksiköiden tulkintaa koskevia kysymyksiä, jotka sosiaali- ja terveysvaliokunnan on saatettava eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Kysymyksiin vastaamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunta on ryhtynyt kuulemaan asiantuntijoita. Valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen vastineiden suhteesta perustuslakivaliokunnan lausuntoon 65/2018 vp. **Valiokunta on pyytänyt minua arvioimaan erityisesti rahoitusta ja omaisuusjärjestelyjä.** Rajaudun lausunnossani pääosin näihin aihealueisiin. Teen niiden käsittelyn lisäksi vain eräitä huomioita muista kysymyksistä. Rajaudun lausunnossani lähinnä perustuslakivaliokunnan säätämisyksiköiden huomioimiseen. Näistäkin keskityn lähinnä keskeisimpiin kysymyksiin.

Kiinnitän sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion ennen tarkasteluun ryhtymistä seuraaviin perustuslakivaliokunnan lausunnon huomiointia mietintövaliokunnassa koskeviin yleisiin näkökohtiin:

- Valtioapäiväkäytäntöömme on vakiintunut valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta, että mietintövaliokunnalla on velvollisuus esittää asianmukaiset perustelut kaikissa niissä tilanteissa, joissa se poikkeaa perustuslakivaliokunnan muista kuin säätämisyksiköihin liittyvistä huomioista. Valiokunnan perustelujen on oltava valtiosääntöoikeudellisesti kestäviä eli niillä on perustuslaista juontuvat sisällölliset edellytykset.

- Eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:ään kiinnittyy vakiintunut valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta, että perustuslakivaliokunnan ponsiosan ulkopuolellakin esittämät ns. ponnenuonteiset huomautukset, joissa esim. mietintövaliokunnalta edellytetään tietyissä tilanteissa asian palauttamista perustuslakivaliokunnan uuteen arviointiin, sitovat oikeudellisesti mietintövaliokuntaa. Perustuslakivaliokunta on tehnyt lausunnossaan 65/2018 vp notifikaatiosta tällaisen huomion. Ponnenuonteisia huomioita löytyy nähdäkseni myös lausunnon 7. pääluvusta liittyen valmisteluvastuun jakautumiseen eduskunnan ja valtioneuvoston välillä sekä 8. pääluvusta liittyen esitysten keskinäisuuhteisiin ja käsittelyyn eduskunnassa.
- Jos mietintövaliokunta tekee (esimerkiksi hallituksen vastineiden johdosta) perustuslakivaliokunnan lausunnon saatuaan sellaisia merkittäviä muutoksia käsittelyssään olevaan esitykseen, jotka olisivat tavanomaisesti perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisuuden arvioinnin kohteena, sen on pyydettävä eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n nojalla perustuslakivaliokunnalta lausuntoa, jos se ei kykene muutoin varmistumaan muutosten perustuslainmukaisuudesta.

MAAKUNTIEN RAHOITUSLAIN 6.3 §: RAHOITUKSEN TASON KOROTTAMISEN RAJA-ARVOT

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että maakuntien rahoituslaki voidaan käsitellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaisessa muodossa vain, jos valiokunnan sen 6 §:n 3 momentista tekemä rahoituksen tason korottamisen edellytyksiä koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Maakuntien rahoituslakia on ensin muutettu useilla hallituksen täydentävillä esityksillä, jonka jälkeen sitä on muutettu sosiaali- ja terveysvaliokunnan kesällä 2018 saamien hallituksen vastineiden perusteella siihen muotoon, jossa se oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa. Muutokset etenkin rahoituslain 5-8 §:ien muodostamaan kokonaisuuteen (perusrahoitus ja rahoituspoikkeustilanteissa; maakuntatalouden rajoitin) ovat merkittäviä, jonka johdosta maakuntien rahoituslain alkuperäisen hallituksen esityksen tietoperustaa ei voi hyödyntää enää kuin hyvin niukalti rahoituslain nyt käsiteltävänä olevan säännöksen arviointiin. Tätä ei nähdäkseni ole hahmotettu riittävästi hallituksen vastineissa kesällä 2018, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa eikä hallituksen nyt toimittamissa vastineissa.

Hallituksen kesällä 2018 antamaan vastineeseen kuten ei myöskään sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältynyt sellaisia vaikutusarviointeja ja muita perusteluja, joita voisi pitää hyvän lainsäädäntötavan mukaisena. Perustuslakivaliokunnan järjestämissä kuulemisissa on selvinnyt, ettei hyvän lainsäädäntötavan mukaisia laskelmia ole edes olemassa. Samoin on merkille pantavaa, että perustuslakivaliokunnan järjestämissä kuulemisissa maakuntataloutta koskevista tiedoista on puhuttu toisistaan poikkeavasti: olin joulukuussa 2018 kuuntelemassa perustuslakivaliokunnan sote-substanssiasiantuntijoiden kuulemisen, jonka suullisessa osassa aiheen asiantuntija THL:n johtaja Markku Pekurinen antoi maakuntataloudesta erilaista informaatiota kuin samaan tilaisuuteen osallistunut THL:n ylijohtaja Marina Erhola ja THL:n kirjallinen lausunto.

Perustuslakivaliokunnan maakuntien rahoituslain 6.3 §:ää koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus koostui seuraavista elementeistä:

- Maakuntien rahoituslain mukaista perusrahoitusta ja lisärahoitusta tulee tarkastella kokonaisuutena siten, että etenkin rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn (ns. rahoitusleikkurin puhkaisevan lisärahoituksen) tulee turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.
- Maakuntien rahoituslain 6.3 § on ainoa ns. rahoitusleikkurin puhkaiseva säännös, joten se on muotoiltava siten, että se turvaa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Rahoituslain muiden säännösten (esim. 7 ja 8 §:t ja painokertoimet) olemassaolo tai edes uudelleenmuotoilu ei poista tätä, jos muut säännökset eivät puhkaise ns. rahoitusleikkuria.
- Rahoituslain 6 §:n 3 momentin raja-arvot lisärahoitukselle olivat kiristyksiä suhteessa hallituksen esityksen säännökseen, joka oli valiokunnan arvioitavana sen antaessa lausuntonsa (15/2018 vp, 19-25).
- Mietintöluonnoksessa ei esitetty sellaisia perusteluja, joiden perusteella on mahdollista arvioida perustuslain 6.3 §:n säännösehdotuksen soveltamisen edellytysten hyväksyttävyyttä. Sen perusteella mitä valiokunta toteaa hyvästä lainsäädäntötavasta tällaisten perustelujen laatiminen kuuluu valtioneuvoston valmisteluvastuulle.

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan esimerkkinä kaksi vaihtoehtoa, jolla maakuntien rahoituslain 6.3 § voidaan saattaa perustuslainmukaiseksi: 1) poistamalla 6 §:n 3 momentissa mainitut raja-arvot ("40 % koko maan asukasmäärästä" ja "useammassa kuin seitsemässä maakunnassa") tai 2) väljentämällä niitä.

Vastineessaan hallitus esittää vaihtoehdon 2 mukaista väljennystä: raja-arvoja muutetaan siten, että rahoituksen tasoa olisi korotettava tilanteessa, jossa rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin viidessä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 35 prosenttia koko maan asukasmäärästä. Se katsoo, että rahoituksen korottamistarpeeseen liittyvien ongelmien syiden, laajuuden ja siten myös rahoitustarpeen vaihdellessa tilanteittain, rahoituslakiin ei voida ottaa täsmällistä säännöstä korotustarpeen määrästä. Vastineessa ei esitetä selvitystä siitä, miksi perustuslakivaliokunnan esittämää vaihtoehtoa 1 ei voida toteuttaa.

Nyt arvioitavana on kysymys siitä ovatko muutokset (40 % -> 35 % ja 7 maakuntaa -> 5 maakuntaa) riittäviä täyttääkseen perustuslakivaliokunnan muotoileman väljennystarpeen (ponsihuomion huomioimisen vaihtoehdon 2).

Alkuun on todettava, että pidän perustuslakivaliokunnan käyttämää ilmaisua "väljennettävä", joka on perustuslakivaliokunnan pöytäkirjojen perusteella otettu lisäyksenä lausuntoluonnoksen pohjaan yksityiskohtaisen käsittelyn aivan loppusuoralla, ongelmallisena. Täsmällisempi muotoilu ohjaisi mietintövaliokuntana toimivan sosiaali- ja terveysvaliokunnan työtä paremmin. Ponsihuomioiden kohdalla olisikin mietintövaliokuntien työn kannalta parempi, jos perustuslakivaliokunta käyttäisi täsmällisempiä ilmauksia. Tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon voi kohdistaa jonkinasteista kritiikkiä.

Tämä kritiikki ei kuitenkaan vapauta velvollisuudesta suhtautua perustuslakivaliokunnan lausuntoon velvoittavana: oikeudelliseen kieleen kuuluu se, että käsitteitä joudutaan tulkinnallisesti selkiyttämään ja tämän tulee tapahtua oikeuslähdeoppiin ja oikeudelliseen argumentaatio-oppiin sitoutuvista lähtökohdista. Keskeistä on myös tunnistaa tulkintaan liittyvät toimivaltajärjestelyt. Perustuslakivaliokunnan käyttämien ilmaisujen tulkinta, jos tulkintaan liittyy vähäistä suurempaa oikeudellista epäselvyyttä, kuuluu eduskunnan työjärjestyksen ja perustuslain nojalla perustuslakivaliokunnalle itselleen – ei sen virkamiehille, puheenjohtajalle tai perustuslakivaliokunnan käyttämille asiantuntijoille.

Esitän arvioni vastineen suhteesta perustuslakivaliokunnan lausuntoon seuraavaa:

- Perustuslakivaliokunnan käyttämä termi ”väljennettävä” ei voi tarkoittaa sitä, että mikä tahansa väljennys olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Kun käsillä on siinä määrin avoin ilmaisu kuin ”väljennettävä” on sen sisältöä haettava tavoitteellisen laintulkinnan kautta. On siis pohdittava, mikä tavoite tällä raja-arvojen väljentämisellä on ja arvioitava, ovatko vastineessa esitetyt muutokset riittäviä tuon tavoitteen saavuttamiseksi. Näyttää siltä, että vastineessa esitetyt väljennykset ovat hyvin minimaalisia. Vastineen perusteella ne on myös laadittu tunnottomana niille tavoitteille, joita perustuslakivaliokunnan ponsihuomion taustalla on. Tiivistetysti kysymys on siitä, että vastineen mukaisessa sääntelyratkaisussa ja sen perusteluissa ei riittävästi huomioida perusoikeuksien luonnetta jokaisen ihmisen yksilöllisinä oikeuksina. Tästä näkökulmasta katson, että vastineessa ei ole oikeastaan edes yritetty ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista huomausta. Perustuslakivaliokunnan ponsihuomautusta on luettava sitä koskevan perusteluargumentaation kokonaisuutta vasten, mitä nyt ei ole tehty.
- Väljennysten vaikutuksista ei esitetä vastineessa minkäänlaista empiriaa, jonka perusteella niiden hyväksyttävyyttä voisi arvioida siinä merkityksessä, jolla perustuslakivaliokunta mm. perusoikeuksien rajoitusedellytystestiä soveltaessaan lähestyy hyväksyttävyyden arviointia. Asiassa on merkityksellistä se, että perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esiin, ettei myöskään sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöluonnokseen sisällynyt tällaista empiriaa. Vastine – kuten muukaan lainvalmisteluaineisto – ei tuota riittävää tietoperustaa, jonka perusteella yhtään minkäänlaisia raja-arvoja osana rahoituslain 6.3 §:ää voidaan pitää hyväksyttävänä. Ilman tällaisen tietoperustan esittämistä ja asianmukaista arviointia myöhemmin järjestettävissä asiantuntijakuulemisissa (jolloin asiasta on kuultava sekä talouden että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita) ei mietintövaliokunta voi edetä perustuslakivaliokunnan esittämän vaihtoehdon 2 (väljentäminen) kautta vaan sen on edettävä vaihtoehdon 1 (raja-arvojen poistaminen) kautta.
- Raja-arvojen väljentämisen hyväksyttävyyden arviointiin jonkinlaisen – joskin yllä mainitsemistani syistä heikon – empiirisen kiinnekohdan tarjoaa alkuperäisen rahoitusmallin (ks. HE 15/2017 vp:n siinä tarkoitettun rahoituslain 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut), josta on siis nyt jo siirrytty hyvin toisenlaiseen ratkaisuun, yhteydessä todettu: ”Jos ongelmia [rahoituksen riittävyydessä] ilmenisi useammalla kuin muutamalla maakunnalla, on tarkoitettu sovellettavan [HE 15/2017 vp:ssä ehdotettua rahoituslain] 6 §:n 2 momenttia. Yksiselitteistä ongelmassa olevien maakuntien lukumäärää koskevaa rajaa ei voida lakiin asettaa maakuntien ja niiden ongelmien erilaisuuden vuoksi. Valmistelussa ajattelun lähtökohtana on ollut, että [HE 15/2017 vp:ssä ehdotettujen rahoituslain] 6 ja 7 §:n soveltamisen raja kulkisi noin kolmen maakunnan kohdalla. - - Jos ongelmia on useammalla maakunnalla, ratkaisuna ei lähtökohtaisesti pitäisi olla enää yksittäisten maakuntien

ongelmiin tarkoitettu [HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun rahoituslain] 8 §. Ehdotetulla 8 §:llä on tarkoitettu vastattavan lähinnä maakuntien tehottomuudesta ja 6 §:llä lähinnä rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta tai muista järjestelmäriskeistä aiheutuviin ongelmiin. Jos 6 §:n perusteluissa kuvatut järjestelmäriskit toteutuisivat yksittäisten maakuntien kohdalla muista poiketen, tulisi arvioida perusteita soveltaa 7 tai 8 §:ää.” Tätä rahoituslain alkuperäisen hallituksen esityksen valmistelua ohjanneen ajatuksen näkökulmasta hallituksen nyt antamassa vastineessa raja-arvot on asetettu huomattavan korkealle eikä vastineen mukainen malli siten toteuta alkuperäisen hallituksen esityksen tavoitetta. Kun perustuslakivaliokunta on pitänyt jo alkuperäisen hallituksen esityksen rahoitusrakennetta tältä osin perustuslain vastaisena kesällä 2018 (PeVL 18/2018), raja-arvojen asettaminen niin korkealle kuin ne nyt asetetaan on kiistatta perustuslain vastainen. Vaikuttaa ilmeiseltä, että maakuntien määrää koskeva raja-arvo on asetettava erittäin alas. HE 15/2017 vp:n perusteluissa esitetty perustuslakivaliokunnan lausuntoihin suhteuttaen perustuslain sallima raja-arvo voisi olla esimerkiksi noin 2 maakuntaa, jolloin rahoituslain 6.3 §:n ja 7 §:n soveltamisen välille asettuisi jokin raja. Koska alkuperäiseen hallituksen esitykseen ei sisälly empiiristä analyysiä siitä, kuinka siinä pohdittuihin raja-arvoihin on päädytty (tai edes minkäänlaista viitettä tällaisen analyysin tietoperustan olemassaolosta), ei pohdintaa raja-arvojen hyväksyttävyydestä voi jatkaa tätä pidemmälle.

- Vastineessa ei hyväksytä perustuslakivaliokunnan tulkintaa raja-arvojen olemassaolosta rahoituslain 6.3 §:n kiristyksenä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei voi kuitenkaan ottaa tätä näkemystä käsittelynsä pohjaksi, sillä se poikkeaa perustuslakivaliokunnan lausunnosta, joka sitoo oikeudellisesti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta ei hyväksy perustuslakivaliokunnan ponsihuomion perusteita (esim. näkemystä raja-arvoista rahoituslain 6.3 §:n kiristyksenä) ja kokee tämän vaikuttavan perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponnen tulkintaan, sen on saatettava asia eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n nojalla perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ja esitettävä tuossa yhteydessä ne perusteet, joiden pohjalta se katsoo, että perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida säätämisyjärjestysponttaan uudelleen. Vastineessa ei tuoda esiin tällaisia perusteita. Vastineen lukijalle jääkin tältä osin vaikutelma, että vastineessa pidetään virheellisesti perustuslakivaliokunnan oikeudellista argumentaatiota vain poliittisen keskustelun alaisena olevana mielipidekäsityksenä.
- Vastineessa esitetään rahoituslain 6.3 §:n muutostarvetta osin vähentävänä seikkana se, että maakuntaindeksin painoihin tehdään muutoksia, jotka nostavat maakuntien kokonaisrahoitusta. Ajatus siitä, että tämä vähentäisi rahoituslain 6.3 §:n muutostarvetta on virheellinen, sillä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, ettei tällaisilla asioilla ole merkitystä arvioitaessa ns. rajoittimen puhkaisevaa rahoituslain 6.3 §:ään. Painojen muuttaminen on sinällään kyllä huomionarvoinen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tekemien muiden valtiosääntöoikeudellisten huomioiden näkökulmasta, sillä se liittyy niiden asianmukaiseen huomiointiin.

Edellä todetun voi vetää yhteen seuraavasti: hallituksen vastine ei ole yhteensopiva perustuslakivaliokunnan maakuntien rahoituslain 6.3 §:stä tekemän säätämisyjärjestysponnen kanssa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta voi käsitellä maakuntien rahoituslain tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain poistamalla kokonaan 6.3 §:n raja-arvot (yllä esitetty perustuslakivaliokunnan osoittama vaihtoehto 1). Eteneminen raja-arvojen väljentämisen kautta (yllä esitetty perustuslakivaliokunnan osoittama

vaihtoehto 2) edellyttää hallitukselta lisäinformaatiota, jossa raja-arvoja ja niiden merkitystä arvioidaan empiiriseen tarkasteluun / simulointiin nojautuen osana maakuntien rahoituksen kokonaisuasetelmaa, ja tuon lisäinformaation pohjalta suoritettavaa uutta asiantuntijakuulemistä, johon on osallistuttava valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden ohella myös talouden ja sote-palvelutuotannon asiantuntijoita.

VOIMAANPANOLAIN 4 LUKU: OMAISUUSJÄRJESTELYJEN KORVAUKSET KUNNILLE

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että voimaanpanolaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen lain 35 §:n omaisuusjärjestelyjen korvauksista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponsi kohdistuu välillisesti voimaanpanolakiehdotuksen 4 luvun omaisuusjärjestelyjä koskevaan kokonaisuuteen, joka on erittäin merkityksellinen kuntien taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta: siinä kunnan omaisuutta siirtyy laajamittaisesti maakuntien hallintaan tai omistukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi jo lausunnossaan 26/2017, että voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosäntely ja että tuo järjestely ei saa rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin. Valiokunnan mukaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti kaikki voimaanpanolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt.

Käsitellessään sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta, perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Se huomautti, että vaikka kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri. (PeVL 65/2018, s. 22-24).

Perustuslakivaliokunta katsoi edellä käsiteltyyn pohjaten säätämisyjärjestyspontena, että voimaanpanolain 35 §:n soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Hallitus ehdottaa vastineessa pykälään vähäisiä täsmennyksiä, jotka säilyttävät sen perusteiltaan ennallaan. Vastineen mukaan kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen perustuvaa ns. korvausrajaa laskettaisiin aiemmin ehdotetusta 1 prosenttiyksiköstä 0,7 prosenttiyksikköön. Lisäksi yleislausekkeella huomioitaisiin myös muut mahdolliset tilanteet, joissa kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta mahdollisesti vaarantuisi voimaanpanolain 4 luvussa säädettyjen omaisuusjärjestelyjen seurauksena. Hallitus on antanut asiasta vielä täydentävän vastineen, jossa se käsittelee yksityiskohtaisemmin esittämänsä säännöstä. Täydentävä vastine ei tuo nähdäkseni kovinkaan paljoa lisää konkretiaa ensimmäisessä vastineessa valittuun sääntelyratkaisuun. Siitä paistaa esimerkiksi arviointiperustan kiinnittämistä kunnallisveron korotuspaineeseen käsiteltäessä läpi näkemys siitä, ettei hallitus ole tyytyväinen perustuslakivaliokunnan näkemyksiin.

Nyt on arvioitavana on kysymys siitä, vastaako vastineen voimaanpanolain 35 §:ään tekemät muutokset perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponteen liittyviä vaatimuksia. Arvioni on seuraava:

- Tehdyt muutokset vaikuttavat vähäiseltä ja niiden perusteluja vaikuttaa leimaavan tyytymättömyys perustuslakivaliokunnan näkemyksiin, jolla perusteella sitä, että sääntelyyn esitetään vain niukkoja muutoksia. Hallituksen vastineessaan ja etenkin täydentävässä vastineessaan esittämän perusteella vaikuttaa siltä, että perustuslakivaliokunnan lausunto vaatisi vielä selventämistä sellaisella tavalla, joka saattaisi edellyttää eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:ssä tarkoitetun lisälausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta etenkin arviointiperustan kiinnittämisestä kunnallisveron korotuspaineeseen. Täydentävä vastine pikemminkin opponoi perustuslakivaliokuntaa kuin pyrkii sen esittämien muutostarpeiden toteuttamiseen. Tältä osin kiinnitän huomion siihen, että mietintövaliokunnan tehtävänä on toteuttaa perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset, ei opponoida niitä, sillä mietintövaliokunnalla on oikeudellinen velvollisuus noudattaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Lausunto ei ole mietintövaliokunnassa poliittisen keskustelun kohteena.
- Luen itse perustuslakivaliokunnan lausunnon taustalla olevaa ajattelua monessa kohdin toisin kuin hallitus vastineessaan ja täydentävässä vastineessaan.
- En vakuutu täydentävässä vastineessa esitetystä näkemyksestä, ettei valmistelun yhteydessä ole tullut esiin mitään esimerkkejä muista kuin veronkorotustarpeesta korvausperusteena. Vaikuttaa siltä, että se jännite, joka vallitsi perustuslakiasiantuntijoiden ja valtiovarainministeriön virkamiesten välillä tässä asiassa perustuslakivaliokunnan niiden kuulemisten, joihin itse osallistuin, suullisessa keskustelussa, heijastuu vastineessa ja täydentävässä vastineessa.
- Katson, että perustuslakivaliokunnan lausunnot huomioiden vastineissa esitetystä mallissa kompensaaion raja-arvo on edelleen liian alhainen eikä säännös varmista säädösperusteisesti, että kompensatio kattaa kaikki omaisuuslajit.

Edellä todetun voi vetää yhteen seuraavasti: vastineessa on siinä määrin perustuslakivaliokunnan lausunnosta irtaantuvasta toteutettu niin vähäiset muutokset voimaantulolain 35 §:ään, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei voi vielä sen mukaiset muutokset tehtyään käsitellä voimaantulolain tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että vastineessa esitetyn mallin arviointi edellyttää lisäinformaatiota hallitukselta ja kuntatalouden asiantuntijoiden kuulemisia. Sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi voidaan kiinnittää vasta tällaiselle perustalle. Hallituksen täydentävän vastineen lähtökohtainen opponoiva lähestymistapa nostaa esiin myös harkinnan siitä, olisiko tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:ssä tarkoitettua lisälausuntoa voimaantulolain 35 §:stä tekemänsä säätämisyjärjestyspöytäkirjan selkiyttämiseksi.

VALINNANVAPAUSLAIN 85 §: OMAN TUOTANNON TURVAAMISEN YHTEYS RAHOITUSMALLIIN

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen lain 85 §:n palveluvelvoitteen asettamisesta ja toteuttamisen edellytysten turvaamisesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Koska sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt muita asiantuntijoita kuin minua käsittelemään tätä valiokunnan säätämisyjärjestys huomautusta yksityiskohtaisesti, tarkastelen sitä seuraavaksi vain siltä osin kuin sillä on yhteys maakuntien rahoitusta koskevaan sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valinnanvapauslain sääntelyä tuli täsmentää siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tähän liittyy yhtenä elementtinä se, että maakunnalla on oltava riittävät taloudelliset resurssit palvelutuotannon tason ja valmiuden ylläpitoon.

Maakunnalla on tiivistetysti oltava rahaa, henkilöstöä ja infrastruktuuria palvelutuotannon tason ja valmiuden ylläpitoon kaikissa tilanteissa (kyse on palvelutuotannon ns. perälautavalmiudesta). Perustuslakivaliokunta piti tässä yhteydessä lausunnossaan selvänä, että maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tämä velvoite seuraa suoraan perustuslain 19.3 §:stä.

Hallitus on muuttanut perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen antamassaan vastineessa valinnanvapauslain 85 §:n kokonaisuudessaan. Tämän jälkeen hallitus on vielä 85 §:ään tekemiinsä muutoksiin liittyen muotoillut täydentävässä vastineessaan uudelleen valinnanvapauslain 69 §:n. Rahoitukseen liittyen olennaiseksi muodostuu näistä etenkin valinnanvapauslain 69 §, jossa maakunta veloitetaan maksamaan liikelaitokselle erillinen korvaus palvelutuotannon häiriötilanteiden ylimääräisten kustannusten kattamiseksi. Säännös on lähtökohtaisesti askel perustuslain valinnanvapauslain 85 §:stä tekemän säätämisyjärjestysponnen huomiointiin. Onko maakunnalla kuitenkaan olemassa rahaa, jolla se voi maksaa liikelaitokselle valinnanvapauslain 69 §:n mukaisen korvauksen? Tässä kohtaa palaamme jo edellä käsittelemäni maakunnan rahoituslain 6.3 §:n tarkasteluun, mutta tarkasteluun on otettava samalla myös rahoituslain 5-8 §:ien muodostama kokonaisuus (ns. perusrahoitus ja kaikki maakunnan käytössä olevat lisärahoitusinstrumentit).

Arvioitavana on nyt siis kysymys siitä, että turvaako rahoituslain 6-8 §:ien muodostama kokonaisuus yhdessä valinnanvapauslain 69 §:n kanssa maakunnan liikelaitokselle sellaisen rahoituksen, että perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 85 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen ponsihuomautus on tullut asianmukaisesti huomioiduksi? Arvioni on seuraava:

- Maakunnalla ei ole verotusoikeutta ja maakunnan rahoitus on tiukasti maakuntien rahoituslakiin pohjautuvaa, sillä muilla rahoituslähteillä (käytännössä asiakasmaksut) on vain vähäinen merkitys maakuntatalouden kokonaisuudessa.
- Rahoituslain 6.3 §:n ja 7 §:n lisärahoitus on kytketty talousarvio- tai lisätalousarvioprosesseihin ja neuvottelumenettelyihin, joten ne ovat erittäin jäykkiä rahoitusinstrumentteja. Rahoituslain 8 §:n mukainen valtionavustus ei käytännössä nähdäkseni oikein sovellu valinnanvapauslain 69 §:n mukaisen tilanteen lisärahoitusinstrumentiksi. Rahoituslain 8 §:n mukainen laina on sidottu maksuvalmiustilanteisiin eikä sekään siten käytännössä sovellu valinnanvapauslain 69 §:n mukaisen tilanteen lisärahoitusinstrumentiksi. Vaikuttaa siten siltä, että maakunnalla on oltava olemassa riittävästi (ns. pahan päivän varalle varastoituna) rahaa olemassa, jotta se voi suoriutua sille

valinnanvapauslain 69 §:n ja 85 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä sen ohella, että sen on normaalitilanteessakin kyettävä ylläpitämään liikelaitoksessaan varautumisen näkökulmasta riittävä kapasiteetti. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä maakuntatalouden kireys (joka todetaan kaikissa vireillä olevissa hallituksen esityksissäkin ja muun muassa valtiovarainvaliokunnan rahoituslaista antamassa lausunnossa), on selvää, että suurimmalla osalla maakunnista ei ole tällaista rahoituspuskuria.

- Vaikuttaa siltä, että vastineessa ei ole hahmotettu oikein perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 85 §:stä tekemään ponsihuomiota. Valiokunta edellytti turvattavaksi kaikissa sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että maakunnan liikelaitos kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palvelutuotantoa vaarantaviin tilanteisiin. Tämä tarkoittaa tulkintani mukaan sitä, että monituottajamallissakin liikelaitoksella on oltava keskeinen rooli, jotta sote-palvelutuotantomarkkinoiden muutokset (riippumatta niiden syistä) eivät olennaisesti vaikuta palvelutuotantoon. Vastineessa ja täydennyksessä vastineessa ei kuitenkaan jaeta tätä perustuslakivaliokunnan lausunnon lähtökohtaa vaan ajatellaan, että perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 85 §:stä tekemä ponsihuomio liittyy jonkinlaiseen äkilliseen kriisiin tai ylipäänsä tilanteeseen, jossa sote-palvelutuotanto on jo vaarantunut. Varautumista koskeva ponsihuomautus vaikutetaan siis käsitetyssä kriisitilanteessa toimiseen liittyväksi.
- Arviointiin voidaan ottaa mukaan rahoituslain painoihin tehdyt muutokset ja sote-järjestämislain 16 §:ään, 22 §:ään ja 52 §:ään tehdyt muutokset. Nekään huomioiden maku 1-paketin lainsäädäntökokonaisuus ei kykene varmistamaan maakunnan toiminnan riittävää vakautta, joka perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on varmistettava säädöspohjaisesti jo siitä syystä, että perustuslain 19.3 §:ään liittyy lailla turvaamisen vaatimus.
- Maakunnan palvelutuotantoa koskevan sääntelyn taktiikka on peruslähtökohdiltaan virheellinen. Suunnitelmien ja velvoitteiden varaan rakentuva malli ei ole riittävä, sillä perustuslakivaliokunnan sääätämisyjärjestysponsi liittyy pikemminkin siihen, että näiden lisäksi on vielä voitava vakuuttua empiirisesti siitä, että sääntely uskottavasti todellisessa tilanteessa toteuttaa funktionsa. On merkille pantavaa, että vastineeseen ei sisälly sellaista vaikutusarviointia, jonka pohjalta sääntelyn tosiasiallisesta toimivuudesta voisi vakuuttua.

Edellä todetun voi vetää yhteen seuraavasti: vastineessa ja täydentävässä vastineessa ehdotettu sääntely ei uskottavasti vastaa perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslain 85 §:stä tekemään valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen. Tämän johdosta valinnanvapauslakia ja sen ohella lakien keskinäisten kytkentöjen johdosta myöskään maakuntien rahoituslakia ei voida käsitellä tavallisen lain sääätämisyjärjestyksessä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että maakunnan kykyä hallita valinnanvapausmarkkinoita ja omalla tuotannollaan reagoida niillä tapahtuviin muutoksiin koskeva sääntely on valmisteltava kokonaan uudelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon lähtökohtia kunnioittaen. Samalla on tuotettava hyvän lainsäädäntötavan mukaisesti sääntelyn arvioinnin edellyttämä tietoperusta vaikutusarvioineen. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnostaan hyvästä lainsäädäntötavasta lausuma, kysymys on niin mittavien muutoksien tekemisestä vastineessa ja täydentävässä vastineessa esitettyyn, että valmistelu ei voi tapahtua eduskunnassa vaan kuuluu hallituksen vastuulle. Kiinnitän myös huomion siihen, että

tällaisten muutosten yksityiskohtainen ehdottaminen ei kuulu perustuslakiasiantuntijoille eikä voi tapahtua eduskunnan valiokuntien asiantuntijamenettelyn välityksellä, kun asiaa tarkastellaan eduskunnan ja valtioneuvoston välisen työnjaon näkökulmasta.

Kiinnitän tässä yhteydessä vielä huomion siihen, että valinnanvapauslain 85 § ja siihen kiinnittyvä sääntely on valmisteltu perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen niin merkittävältä määrin uudestaan, että pitäisin asianmukaisena vastineen saattamista tältä osin perustuslain 38.2 §:n mukaiselle lisälausunnolle perustuslakivaliokuntaan, jotta valinnanvapauslain perusratkaisujen perustuslainmukaisuuden arviointi perustuu keskeisesti perustuslakivaliokunnan (eikä siis esimerkiksi vain sen käyttämien asiantuntijoiden) kannanmuodostukseen. Kiinnitän tältä osin huomion siihen, että perustuslakivaliokunnan lausunto ei edellyttänyt mietintöluonnoksen mukaisen 85 §:n (SGEI-velvoitteen asettaminen) poistamista.

MAAKUNTIEN TEHTÄVÄSÄÄNTELYN SUHDE MAAKUNTIEN RAHOITUSLAKIIN

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausuntonsa 8. pääluvussa monin tavoin huomion maakunta- ja sote-uudistuksen eri lakipakettien keskinäisiin yhteyksiin ja teki ns. ponsihuomautuksiin verrattavissa olevia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia siitä, miten esityksiä voidaan ottaa täysistuntokäsittelyyn. Huomiot liittyvät esimerkiksi maakuntien tehtäväsääntelyä koskevilta osin maakuntien rahoituslain sääntelyyn .

Arvioitavana on nyt, onko vastineissa toteutettu maakuntien tehtäväsääntelyä koskevat perustuslakivaliokunnan lausuntonsa 8. pääluvussa esittämät muutokset. Arvioni on seuraava:

- Menemättä yksityiskohtiin katson, että hallituksen vastineessa ymmärretään perustavalla tavalla virheellisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon 8. pääluku. Vastineen mukaan tehtäväsiirtoja ei toteuteta maakuntalain 6 §:llä vaan sen sijaan substanssilainsäädännöllä. Ajatus on virheellinen, sillä perustuslakivaliokunta lausunnossaan nimenomaisesti toteaa maakuntalain 6 §:n olevan tehtäväsiirtojen perustana.
- Perustuslakivaliokunta myös nimenomaisesti lausunnossaan toteaa, että esimerkiksi kasvupalvelupaketin raukeamisen (mikä tapahtuu 100 %:n varmuudella) yhteydessä on siivottava maakuntien rahoituslaki niiltä osin kuin rahoituslaki on sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintöluonnosten mukaisessa rahoituslaissa mukana. Hallitus ei toteuta tätä perustuslakivaliokunnan vaatimusta vastineessaan vaan katsoo, että vaikka kasvupalveluiden rahoitusta ei siirretä maakunnille niin kasvupalvelut säilytetään kuitenkin maakuntien välisessä rahanjaossa painokertoimien kriteereinä. Tässä vastineessa toimitaan selkeästi vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa. Tämä vääristää maakuntien välistä rahoituksenjakoa, joka perustuu jo perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ongelmallisena pitämille tekijöille.

Yhteenvedona totean seuraavaa: vastineissa ei ole huomioitu tehtäväsääntelyn suhdetta rahoitukseen koskevilta osin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisia huomioita. Koska vastineessa ehdotettu malli vääristää maakuntien välistä rahoituksenjakoa eikä vastineessa esitetä hyväksyttäviiä syitä poiketa perustuslakivaliokunnan lausunnosta, jonka 8. luvun keskinäisiä yhteyksiä koskevia huomioita voi kokonaisuutena pitää ns. ponnenuonteisina huomioina, hallituksen esitystä ei voida käsitellä vastineen mukaisessa muodossa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

MAKU1- JA MAKU2-LAKIEN SUHDE

Kiinnitän tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen, että perustuslakivaliokunnan lausuntonsa pääluvussa 8. käsitellyistä syistä johtuen, sosiaali- ja terveysvaliokunta ei voi laatia mietintöään maku1-paketista ennen kuin perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon maku2-paketista, sillä vastine rakentuu sille lähtökohdalle, että myös maku2-paketti tulee hyväksytyksi kuluville valtiopäivillä maku1-paketin yhteydessä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että tuon lausunnon jälkeen maku1-pakettiin on tehtävä muutoksia, jotka on valmisteltava valtioneuvostossa. Tässä vaiheessa on ennen aikaista ottaa kantaa näihin muutoksiin, mutta korostan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarve järjestää perustuslakivaliokunnan maku2-lausunnon valmistumisen jälkeen lisää asiantuntijakuulemisia. Korostan myös, että hallituksen vastineessa oleva virheellinen ymmärrys maakuntien tehtäväsääntelyn suhteesta maakuntien rahoituslakiin heijastuu myös maku1- ja maku2-pakettien väliseen suhteeseen.

KUNTIEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sen mielestä perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetystä kunnan verotusoikeudesta ja vaatimuksesta kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan seuraa, että kunnan tuloveroprosenttia voidaan lakisääteisesti alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin. Tämän johdosta valiokunta katsoi, ettei voimaannpanolain 43 §:ää voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, ellei säännös vastaa edellä sanottua vaatimusta.

Hallituksen vastineeseen ei sisälly sellaista tarkastelua, jonka perusteella voidaan arvioida, onko voimaannpanolain 43 §:ää koskeva perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponssi huomioitu asianmukaisesti. Hallitus vastineessaan pikemminkin opponoi perustuslakivaliokunnan lausuntoa kuin pyrkii toteuttamaan valiokunnan esittämää säätämisyjärjestyspontta. Kiinnitän tältä osin jälleen huomion siihen, että mietintövaliokunnalla on oikeudellinen velvollisuus ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanotot. Niiden mahdollinen uudelleentulkinta ei voi tapahtua mietintövaliokunnassa vaan sitä varten asia on palautettava eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n mukaisena lausuntoasiana perustuslakivaliokuntaan. Se mitä hallituksen vastineessa esitetään perustuslakivaliokunnan voimaannpanolain 43 §:ään liittyvään valtiosääntöoikeudelliseen huomioon liittyen osoittaa lähinnä piittaamattomuutta perustuslakivaliokunnalle kuuluvaa perustuslainmukaisuuden valvontatehtävää kohtaan. Korostan, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämä argumentaatio ei ole edusta valiokunnan mielipidettä tai ole poliittisen debatoinnin kohteena. Siinä on kysymys perustuslain ylimmän tulkitsijan lainsäädäntötyötä oikeudellisesti velvoittavalla tavalla ohjaavasta oikeudellisesta argumentaatiosta, jota kaikki asianosaiset lainsäädäntöprosessin toimijat noudattakoot.

PILOTOINTI JA SEN YHTEYS NOTIFIKAATIOON

Perustuslakivaliokunta totesi valinnanvapauslain pilotointia koskevista säännöksistä, että ne eivät vastaa valiokunnan kokeilulakeja koskevaa lausuntokäytäntöä. Valiokunta esitti – muuna kuin ponsihumiona – asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetoinnin pilottien keston pidentämistä siten, että niihin voidaan liittää tulosten asianmukainen selvittäminen ja arviointi. Vastineessa pilotointia ei lähestytty tästä lähtökohdasta

vaan sen sijaan kehitetään pois päin aidoista kokeiluista eli kohti voimaannuttamisen työkaluna toimimista. Tämä osoittaa piittaamattomuutta perustuslakivaliokunnan lausunnon valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia kohtaan.

Kiinnitän tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen, että perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskeva lausuntokäytäntö ei ole jonkinlainen hallintokokeilujen järjestämistä koskeva löyhä ohje vaan sen sijaan lausuntokäytäntö asettaa lainsäätäjää velvoittavia oikeudellisia rajoja hallintokokeilujen toimeenpanolle. **Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta sivuuttaa perustuslakivaliokunnan pilotointia koskevan ponsihuomion sen on esitettävä sille perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön kanssa yhteensopivat perustelut. Näyttää siltä, että pilotoinnista on muodustumassa vain työkalu, jolla yhtäältä aikaistetaan valinnanvapauslain monituottajamallin käyttöönottoa ja toisaalta siirretään siihen liittyvän valtionavustusmekanismin kautta merkittävästi rahaa monituottajamallin valmisteluun. Hallituksen vastineeseen ei sisälly perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön kanssa yhteensopivia perusteluja järjestää pilotointi mietintöluonnosten mukaisessa muodossa. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunnalla ei ole esittää tällaisia perusteluja, sen on poistettava pilotointia koskevat pykälät valinnanvapauslaista.**

Kiinnitän huomion myös siihen, että valinnanvapauspilotit voivat käynnistyä välittömästi sen jälkeen, kun valinnanvapauslaki on käsitelty. Pilottien kohteena ovat monituottajamallin kaikki elementit (sote-keskus, asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti) ja pilotointiin sovelletaan valinnanvapauslain ns. pysyviä pykäläitä. **Pilotoinnista johtuen valinnanvapausmalli tulee mietintöluonnosten ja vastineiden mukaisessa sääntelymallissa käyttöön välittömästi, kun valinnanvapauslaki astuu voimaan / pilotit käynnistyvät. Tämä on merkityksellistä perustuslakivaliokunnan lausunnon notifiointia koskevan ns. säätämisyhteistyöluonnoksen luonteisen valtiosääntöoikeudellisen kannanoton näkökulmasta. Asiaan ei ole kiinnitetty hallituksen vastineissa huomiota vaan päinvastoin valinnanvapausmallin käyttöönoton aikataulua koskevassa keskustelussa on unohdettu se lainsäädäntötaktinen ratkaisu, jossa pilotointi on oikeastaan vain valinnanvapausmallin käyttöönoton aikaistamisen elementti.**

LOPUKSI

Se aika, joka valtiosääntöasiantuntijoille on annettu tähän kuulemiseen valmistautumiseen, on lyhydessään aivan mieletön. Se ei ole mahdollistanut yksityiskohtaista tarkastelua siitä, kuinka hyvin hallituksen vastineet ovat yhteensopivia perustuslakivaliokunnan viimeisimmän lausunnon kanssa. Yllä käsittelemäni asiat osoittavat kuitenkin, ettei maku1-pakettia voida nähdäkseni käsitellä hallituksen vastineiden mukaisessa muodossa tavallisen lain säätämisyhteistyössä. Korjattavaa on vielä todella paljon ja korjauksien valmisteluvastuu kuuluu hallitukselle.

Olen myös huolissani siitä uppiskaisuudesta perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisia huomioita kohtaan, joka ilmenee muun muassa hallituksen vastineista. Sellainen on ollut aiemmin suhteellisen vierasta valtiosääntökuultuurillemme. Sote- ja maakuntauudistusta koskevien hallituksen esityksien valmistelu ja käsittely erinäisine kummallisuuksineen, joihin esimerkiksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnoissaan huomion, ei ole kunniaksi valtioneuvoston lainvalmistelutyölle eikä kaikin osin

eduskunnallekaan. Syyllisiä on kuitenkin turha etsiä. Sen sijaan jokaisen demokraattisten instituutioidemme toiminnasta aidosti välittävän pitäisi nyt laittaa käsi sydämelle ja luvata, ettei enää koskaan ryhdy sellaiseen toimintaan, joka on leimannut käsillä olevien esitysten valmistelua ja käsittelyä.

Olen aidosti huolissani muun muassa siitä, mitä suomalaiselle ennakolliselle perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmälle tapahtuu, jos jatkamme näin. On mieletön ajatus, että yliopistovirkoja hoitavat professorit hyppäävät eduskuntaan parin päivän varoajalla ainakaan useita kertoja viikossa: nyky-yliopisto ei katso sellaista hyvällä. On mieletön ajatus, että paraskaan ministeriön lainvalmistelija kykenisi huomioimaan asianmukaisesti monimutkaisen ja laajan asiakokonaisuuden kohdalla perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomiot muutamassa päivässä, jos kyse on lukuisista ja syvälle lainsäädäntökokonaisuuden perusarkkitehtuuriin käyvistä muutoksista. Se että sellaista yritetään ja sellaisessa vieläpä uskotellaan onnistutun on huolestuttavaa.

Ne perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, jotka liittyvät erinäisten valtiosäntöoikeudellisten toimintaa ohjaavien muutoseikkojen noudattamiseen (kuten esimerkiksi lakiesitysten asianmukaisten vireille saattamistapojen noudattamiseen, valtioneuvoston yleistoimivallan asianmukaiseen käyttöön ja niin edelleen), ovat myös huolestuttavia signaaleja poliittisen kulttuurin epäterveistä piirteistä. Elämme nyt vaalikauden viimeisten valtiopäivien viimeisiä päiviä. Kun istuva eduskunta kirmaa pian kuka vaalikentille ja kuka muille elämänalueille, on kaiken kiireen keskellä varmastikin myös paikallaan hetki pohtia sitä, kuinka näitä epäterveitä piirteitä voisi jatkossa hillitä.

Helsingissä 7.4.2019

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti