Perustuslakivaliokunta 8.5.2017 klo 09.00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PEUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESTÄ PERUSTUSLAIN 6 §:N JA 19.3 §:N NÄKÖKULMASTA (Hallituksen esitys 15/2017 vp. maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi yhdistettynä hallituksen esitykseen 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on nyt pyytänyt minulta lausuntoa käsiteltävänä olevan sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuudesta seuraavasti:

> Hallituksen esityksen hyväksyttävyys suhteessa perustuslakiin ja käsiteltävyys tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää sitä, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Arvioinnissa on tällöin kiinnitettävä huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Myös heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne on arvioitava lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta. Suhdetta perustuslakiin on siten tarpeen tarkastella rinnakkain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin kanssa (HE 47, s. 251). Valiokunta pyytää hallituksen esityksistä ilmenevien tietojen ja saamanne lisämateriaalin perusteella vastaustanne edellä todettuun säätämisjärjestystä koskevaan kysymykseen.

Perustuslakivaliokunnan minulle esittämä kysymys voidaan tiivistää seuraavaksi valtiosääntöoikeudelliseksi tulkintakysymykseksi:

> Asettaako hallituksen esityksissä valittu perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamistapa (valittu valinnanvapausmalli) ihmiset siinä määrin epäyhdenvertaiseen asemaan, että lainsäädäntöratkaisu sitä kokonaisuutena arvioiden rikkoo perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä tavalla, joka estää hallitusten esitysten käsittelyn tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä?

Vastaan kysymykseen käyttäen perustuslakivaliokunnan pyynnöstä aineistona hallituksen esityksiä sekä käyttöön annettua lisämateriaalia, jolla viitataan professori Jussi Huttusen, professori Lasse Lehtosen, professori Heikki Hiilamon, dosentti Juha Teperin, professori Anneli Pohjolan ja professori Mats Brommelsin perustuslakivaliokunnalle 1.6.2017 antamiin asiantuntijalausuntoihin sekä valtioneuvoston samana päivänä perustuslakivaliokunnalle toimittamiin kahteen lisäselvitykseen. Ne täydentävät hallitusten esitysten vaikuttavuusarviointeja ja säätämisjärjestysperustelujaksoja.

Kysymykseen vastaaminen edellyttää sen jakamista kahteen osakysymykseen. Näistä ensimmäinen (A) on luonteeltaan näyttökysymyksen kaltainen empiirinen esikysymys ja toinen (B) ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa syntyvälle tietoperustalle rakentuva valtiosääntödogmaattinen oikeuskysymys:

A. Asettaako hallituksen esityksissä valittu perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamistapa ihmiset epäyhdenvertaiseen asemaan?

B. Onko epäyhdenvertaisuus sellaista, että se rikkoo perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n muodostamaa kokonaisuutta tavalla, jota ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ja joka siten estää hallituksen esitysten käsittelyn tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä?

***

Tarkastelen ensin osakysymystä A. Siihen on käytössäni olevasta aineistosta hahmotettavissa kaksi erilaista vastausvaihtoehtoa:

I. Hallituksen ja professori Brommelsin mukaan sote-uudistuksella on kohtuulliset mahdollisuudet parantaa yhdenvertaisuutta. Esitettyyn valinnanvapausmalliin sisältyy kuitenkin myös mahdollisuus siihen, että uudistuksen vaikutukset ovat erilaisia eri ihmisryhmissä ja eri maantieteellisillä alueilla. Se missä määrin pakkoyhtiöittämispohjainen laaja valinnanvapausmalli saattaa olla ongelmallinen harvaanasutuimmilla alueilla sekä sellaisille haavoittuviin ryhmiin kuuluville ihmisille, joilla on moninaisia palvelutarpeita tai tarve asioida mahdollisesti useiden palveluntuottajien kanssa, riippuu hallituksen ja Brommelsin mukaan siitä, kuinka hyvin maakunnat onnistuvat korvausmallien asettamisessa, markkinapuutetilanteisiin reagoinnissa ja palveluintegraatiossa.

II. Professori Huttusen, professori Hiilamon, dosentti Teperin, professori Lehtosen ja professori Pohjolan lausuntojen perusteella valinnanvapausmalliin sisältyy sangen suurella todennäköisyydellä paljon erittäin merkittävällä tavalla eriarvoisuutta alueellisesti ja eri väestöryhmien kesken tuottavia mekanismeja. Heidän lausunnoistaan välittyy kuva siitä, kuinka hallituksen esittämä valinnanvapausmalli rikkoo integraation mahdollisuuden ja estää väestön terveyserojen kaventamisen eli käytännössä vähintään ylläpitää ja todennäköisesti kasvattaa ihmisten keskuudessa jo nykyisellään olevaa eriarvoisuutta. He kiinnittävät huomion siihen, että hallituksen esityksessä ei edes yritetä taklata työterveyshuollon rooliin liittyvää kahden kerroksen terveyspalveluiden muotoutumisen riskiä. He huomauttavat, kuinka ehdotetussa valinnanvapausmallissa integraation ongelmat ja koko mallin monimutkainen rakenne vaikeuttavat etenkin moniongelmaisten, vakavasti sairaiden ja vammaisten asiakkaiden/potilaiden hoitoa ja hoitoon pääsyä ja lisäävät siten eriarvoisuutta. Ylipäänsä heidän mielestään valinnanvapausmallin kielteisimmät vaikutukset osuvat haavoittuvimpiin ryhmiin samaan aikaan, kun maakuntien kyky ohjata järjestelmää tulee olemaan ainakin alkuvaiheessa heikko.

Pidän vastausvaihtoehtoa II uskottavampana vastauksena osakysymykseen A kuin vastausvaihtoehtoa I. Argumentteja sen puolesta, että hallituksen esittämään pakkoyhtiöittämispohjaiseen monituottajamalliin sisältyy erittäin paljon erittäin merkittävällä tavalla eriarvoisuutta alueellisesti ja eri väestöryhmien kesken tuottavia mekanismeja on enemmän, useilta asiantuntijoilta ja useaan erilaiseen tarkastelukehikkoon kiinnittyen. Vastausmalli II vaikuttaa näkemykseni mukaan myös uskottavammin perustellulta.

Katson käytössäni olleen aineiston perusteella näin osoitetuksi, että hallituksen esittämä valinnanvapausmalli johtaa todennäköisesti eri väestöryhmien ja eri alueilla asuvien ihmisten väliseen eriarvoistumiseen.

***

Siirryn seuraavaksi käsittelemään osakysymystä B. Siitä, että hallituksen esittämään valinnanvapausmalliin

sisältyy edellä selostetutulla tavalla ihmisten välistä eriarvoisuutta perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvattaessa ylläpitäviä tai lisääviä elementtejä, ei vielä automaattisesti seuraa, että hallituksen esittämä valinnanvapausmalli rikkoo perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n muodostamaa kokonaisuutta tavalla, jota ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ja joka siten estää hallituksen esitysten käsittelyn tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslain 19.3 § ja 6 § velvoittavat julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti siten, ettei ketään aseteta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Uudistuksen kontekstissa tällaiset kysymykset tulevat esiin eri ihmisryhmien (esim. lapset, vanhukset, vammaiset, kielelliset vähemmistöt) välisen yhdenvertaisuuden sekä alueellisen yhdenvertaisuuden muodossa.

Osakysymykseen B vastattaessa on huomioitava, että perustuslaki ei sinänsä edellytä sote-palveluiden järjestämistä missään tietyssä muodossa: monenlaiset ratkaisut voivat olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti myös todennut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp.). Valiokunta on painottanut, että keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu tällöin se, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Samalla valiokunta on korostanut, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä valiokunta kiinnitti myös huomiota eri kuntien asukkaiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita (PeVL 20/2013 vp).

Nähdäkseni esimerkiksi seuraavat käyttööni toimitetusta materiaalista poimitun seikat muodostavat kokonaisuutena tarkastellen niin pitkälle menevän loukkauksen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisessa turvaamisessa, että niiden taustalla olevaa valinnanvapausmallia ei voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä:

- Valinnanvapausmalli rikkoo integraation mahdollisuuden ja estää väestön terveyserojen kaventamisen eli käytännössä vähintään ylläpitää ja todennäköisesti kasvattaa ihmisten keskuudessa jo nykyisellään olevaa sosiaali- ja terveyspalveluiden eriarvoisuutta.
- Pakkoyhtiöittämisperusteisessa mallissa maakunnan tosiasiallinen kyky selviytyä viimekätisestä palveluiden järjestämisvastuustaan ei ole uskottava.
- Ennen korvausjärjestelmien vaatimia toimivia tietojärjestelmiä valinnanvapausmalli mahdollistaa kermankuorinnan, joka tuottaa epäyhdenvertaisuutta ihmisten välille.
- Epärealistinen toimeenpanoaikataulu tulee tuottamaan eriarvoisuutta.
- Asiakasmaksujen korotuspaine tuottaa eriarvoisuutta.
- Ehdotettuun henkilökohtaiseen budjettiin sisältyy mahdollisuus käyttää henkilökohtaista budjettia rajaamaan henkilölle annettavia palveluita hänen itsemääräämisoikeutensa vahvistamisen sijaan.
- Huonosti ohjattavissa olevaan järjestelmään sisältyvät kustannusrajoitteet tulevat johtamaan tilanteeseen, jossa ainakin osaa palveluista uhkaa kurjistuminen. Tämä johtaisi puolestaan todennäköisesti kahden kerroksen järjestelmään, joka ruokkisi entisestään julkisesti rahoitettujen palvelujen kurjistumista. Tästä kärsisivät eniten heikommassa asemassa olevat ja/tai pitkäaikaisista hyvinvointiongelmista kärsivät eli haavoittuvimmat ryhmät.

Jo tässä vaiheessa on tehtävissä johtopäätös, että hallituksen esittämä valinnanvapausmalli asettaa ihmiset siinä määrin epäyhdenvertaiseen asemaan, että lainsäädäntöratkaisu ei ole sitä kokonaisuutena arvioiden yhteensopiva perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n kanssa.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä säätämisjärjestyskannanottona totean, että hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

***

Professori Huttusen, professori Hiilamon, dosentti Teperin, professori Lehtosen ja professori Pohjolan lausuntojen perusteella hallituksen esitykseen sisältyvät riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaiseen turvaamiseen liittyvät yhdenvertaisuusongelmat ovat niin syviä, ettei niitä voi korjata yksinomaan uudistuksen toimeenpanoon liittyvillä muutoksilla kuten valinnanvapausmallin käyttöönottoa porrastamalla. Lausunnot osoittavat, että valinnanvapauslakiin liittyvät valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset yhdenvertaisuusongelmat kumpuavat valitun valinnanvapausmallin perusratkaisuista, jotka pitäisi miettiä uusiksi. Ainakin seuraavat muutokset vaikuttavat lähes väistämättömiltä yhdenvertaisuusnäkökulmasta:

- **Perustettavien maakuntien määrää on vähennettävä kahdeksastatoista** sellaiseksi, että kaikilla maakunnilla voi ajatella olevan riittävät voimavarat ja osaaminen valitun valinnanvapausmallin puitteissa tapahtuvaan riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen alueellaan. Mitä monimutkaisempi valinnanvapausmalli on ja mitä heikommin maakunnilla on kykyä itsenäiseen varainhankintaan (esim. verotusoikeuden puuttumisen johdosta) sitä vähäisempi määrä maakuntia voi olla.
- Järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle on luotava tosiasiallisesti uskottava kyky järjestää kaikkialla maassa ja kaikkien väestöryhmien keskuudessa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut muun muassa markkinapuutetilanteissa. **Tämä edellyttää hallituksen esitykseen sisältyvästä pakkoyhtiöittämismallista luopumista.** Maakunnan on voitava käyttää kaikkia järjestämismuotoja (oma tuotanto, hankinta, yhteistyö toisen maakunnan kanssa, asiakasseteli).
- **Henkilökohtaiseen budjettiin sisältyvä mahdollisuus käyttää henkilökohtaista budjettia rajaamaan henkilölle annettavia palveluita on estettävä**, sillä henkilökohtaista budjettia käytetään keskeisesti subjektiivisen oikeuden luonteisten sosiaalipalveluiden (erit. vammaispalvelut) toteuttamiseen. Koska henkilökohtainen budjetti liittyy lähinnä eräiden tällä hetkellä keskeisesti uudistettavana olevien sosiaalihuoltoon liittyvien erityislakien nojalla annettavien palveluiden toteuttamiseen, olisi johdonmukaisinta irrottaa se kokonaan omaksi erilliskysymyksekseen, jota ei liitettäisi käsillä olevaan sote-uudistukseen.
- **Asiakasmaksujen suuruudesta on säädettävä lailla** varmistaen samalla, etteivät asiakasmaksut muodostu vähävaraisille henkilöille esteeksi käyttää sosiaali- ja terveyspalveluja.
- **Sosiaalihuollon sisälle ei saa tehdä valinnanvapauden nimissä keinotekoisia palveluja koskevia rajoja.**

Käytännössä valinnanvapausmalli, mikäli sen toteuttamisesta osana sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta maakunnille halutaan pitää kiinni, tulee valmistella valtioneuvostossa kokonaan uudelleen. Tällöin on huomioitava nyt käsittelemieni perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n yhteisvaikutukseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten lisäksi myös muun muassa perustuslain 121 §:ään, 122 §:ään ja 124 §:ään liittyvät näkökohdat, joita olen käsitellyt tarkemmin aiemmin perustuslakivaliokunnalle antamissani lausunnoissa.

Helsingissä 8. kesäkuuta 2017,

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti