Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 3.5.2018 KELLO 8.00
HE 16/18 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Olen antanut esityksestä lausunnon valiokunnalle 3.4.2018. Valiokunta on 13.4.2018 järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiasiantuntijoiden laajan kuulemisen. Olen ollut kuulemisessa läsnä ja saanut myöhemmin po. asiantuntijoiden lausunnot käyttööni myös kirjallisina. Olen myös voinut tutustua valiokunnan 20.4.2018 saamiin substanssiasiantuntijoiden lausuntoihin. Edelleen olen saanut käyttööni terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hallituksen esityksestä valiokunnalle 6.4.2018 antaman kirjallisen lausunnon. Käyttööni on toimitettu myös sosiaali-ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön perustuslakivaliokunnan selvityspyynnön 10.4.2018 johdosta laatima selvitys, joka koskee riittävien ja yhdenvertaisten sote-palvelujen turvaamisen edellyttämää valvontaa.

Viittaan yleisesti valiokunnalle hallituksen esityksestä aikaisemin antamaani lausuntoon sitä tässä enempää toistamatta. Rajoitun seuraavassa aluksi tarkastelemaan lähinnä vain niitä täydentäviä tai tarkentavia kysymyksiä, joita asiantuntijoille on nyt osoitettu kutsussa (20.4.2018) tähän kuulemiseen.

- - - - - - -

”1. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 327) mukaan edellytyksenä ehdotettujen lakien käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että sääntely osaltaan turvaa jokaiselle yksilölle maan eri osissa kaikissa tilanteissa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä.
>Perustuslakivaliokunta pyytää arviotanne siitä, toteuttaako ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä kokonaisuutena arvioituna julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Jos kantanne kysymykseen on kielteinen, valiokunta pyytää lisäksi perusteltua kantaanne siitä, miten esitystä tulisi eduskuntakäsittelyn aikana muuttaa ongelmien poistamiseksi.
>Valiokunta pyytää myös arviotanne lakiehdotusten voimaatulon aikataulusta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta.”

Kysymys siitä, toteuttaako ehdotettu järjestelmä ”kokonaisuutena arvioituna” julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

sekä edistää väestön terveyttä, on hyvin laaja-alainen - oikeastaan koko sote-uudistuksen ydintavoitetta koskeva – ja vaikea. Tarkastelen myöhempänä erikseen ministeriöiden edellä mainittua , valvontajärjestelyjä koskevaa selvitystä. Kun tässä nyt esitetty kysymys on oleellisena sisältökysymyksenä ko. valvontajärjestelyissä, en tarkastele tätä yleistä kysymystä tässä enempää. Tarkastelen myöhempänä myös ehdotusten voimaantulon aikatauluun liittyviä kysymyksiä. Jo tässä yhteydessä on ehkä paikallaan todeta, että PL 19 §:n 3 momentin 1 virkkeessä säädetyistä julkisen vallan velvoitteista on velvoite turvata ”jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” selvästi konkreettisempi ja yksilön oikeuksille välittömämmin merkittävä kuin samassa virkeessä lausuttu velvoite ”edistää väestön terveyttä”. Tulen tämän vuoksi myöhempänä kiinnittämään huomiota vain tähän konkreettisempaan velvoitteeseen.

> ”2. Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp todennut maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavaa: ”Maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.”(s.22-23) ”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Lain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaalirahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen ja 8 §:ään säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksientoteuttamistehtävät.”(s.23) Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta? ”

En pysty esittämään mitään merkittävää kokonaisarviota sote-palvelujen rahoituksesta. Joitakin näkökohtia voin kuitenkin esittää. On selvää, että valtio – lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttäjänä – viime kädessä vastaa perusoikeuksien toteutumisesta myös silloin kun kun niitä koskevat järjestelytehtävät on osoitettu maakunnille. Tämä merkitsee myös valtion velvollisuutta huolehtia siitä, että maakunnilla on taloudelliseet edellytykset suoriutua niille perusoikeuksien toteuttamisessa osoitetuista tehtävistä. Tämän velvollisuuden merkitystä korostaa ja konkretisoi se, että maakunnat ovat (verotusoikeuden puuttuessa) toimintansa rahoituksessa aivan ratkaisevasti riippuvaisia valtiolta saatavasta rahoituksesta. Valtion velvollisuus huolehtia esim. sote-palvelujen turvaamisen vaatimasta

rahoituksesta ei ole riippuvainen valtion talousarviosta, ts. valtio ei voi väistää rahoituksen turvaamista sillä, että budjetissa ei ole riittävää määrärahaa (ks. myös PL 88 §). Valtiolla olevaa velvollisuutta huolehtia tässä tarkoitetusta rahoituksesta ei toisaalta voida käsitellä erilaisin periaattein kuin muita valtiolla TSS-oikeuksien turvaamisessa olevia velvoitteita. TSS-oikeuksien yhteydessä puhutaan kyllä välistä ns. heikentämiskiellosta eli siitä, että kerran saavutettua (julkisesti järjestetettyjen) sosiaalisten etujen tasoa ei yleensä saisi heikentää. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin nähdäkseni selvästi hyväksytty ajatus, että sosiaalisten etujen taso on ainakin jollakin tavoin sidoksissa julkisen talouden tilaan ja että sosiaalisten etujen tasoa voidaan ainakin jossain määrin heikentää julkisen talouden heikosta tilasta johtuvista syistä.

Kun sote-uudistuksen yhteydessä puhutaan maakuntien sote-palvelujen järjestämistä koskevien rahoitusjärjestelyjen riittävyydestä ja hyväksyttävyydestä perustuslain kannalta ei kysymys niinkään ole valtion periaatteellisen vastuun tai heikentämiskiellon merkityksen tai budjettirajoitteen torjumisen kaltaisista asioista. Nähdäkseni kysymys on tässä ensi sijassa siitä, onko uudistuksen myötä syntyvässä tilanteessa (jossa siis vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on hyvin hallitsevasti maakunnilla, jossa maakunnat ovat monessa suhteessa merkittävästi erilaisia, jossa maakunnilla on sote-palvelujen järjestämisessä paljon harkintavaltaa ja jossa rahoitus tulee valtiolta) riittävän luotettavasti huolehdittu siitä, että kaikilla maakunnilla on kaikissa nähtävissä olevissa tilanteissa käytettävissään palvelujen turvaamiseen tarvittavat taloudelliset resurssit. Sen varmistaminen, että maakunnilla on palvelujen turvaamisen vaatimat taloudelliset resurssit on tässä korostuneen tärkeää siksi, että uudistus lähtee hyvin voimakkaasti ko. palvelujen järjestämisen kuulumisesta juuri ja vain maakunnille. (Periaatteellisesti olisi tietysti ajateltavissa, että perustuslaissa turvattujen palvelujen varmistamiseen erityistilanteissa osallistuisivat myös muut, esim. valtiolliset toimijat.)

Kysymys taloudellisten resurssien riittävyydestä - tarvittavien lisäresussien saamisesta erityistilanteissa - liittyy oleellisesti maakuntien toimintaan kohdistuvaan valvontaan ja siihen, miten valvonnassa esiin tulleisiin tilanteisiin tai kehityksiin reagoidaan. Näihin resurssikysymyksiin palataan tämän vuoksi lyhyest myöhempänä valvontaa koskevan ministeriöiden edellä mainitun selvityksen tarkastelun yhteydessä.

> ”4. Palveluiden järjestämistapoihin liittyviä kysymyksiä
> >a. Miten arvioisitte asiakasseteliä koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:
> >i. sääntelyn laintasoisuus ja setelin käyttövelvollisuuden laajuus perustuslain 124 §:n ja

maakunnan itsehallinnon kannalta
>ii.setelin arvoa koskeva sääntely
>iii.oikeusturvakeinot
>b.Miten arvioisitte henkilökohtaista budjettia koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:
>i.sääntelyn laintasoisuus perustuslain 124 §:n kannalta
>ii.henkilökohtaisen budjetin suuruuden sääntely
>c. Miten arvioisitte suoran valinnan palvelujen sääntelyn laintasoisuusuutta perustuslain 124 §:n kannalta?
>d.Miten arvioisitte alihankintaa koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:
>i.sääntelyn laintasoisuus ja alihankinnan laajuus perustuslain 124 §:n kannalta
>ii.alihankkijan toiminnan valvontaa koskevan 54 §:n sääntelyn riittävyys ottaen huomioon myös 81 §:n sääntelyn."

Ehkä en ole paneutunut asiaan tarpeeksi, mutta minusta vaikuttaa siltä, että asiakasseteliä koskeva sääntely ei ole säänneltävien kysymysten laadun huomioon ottaen ongelmallinen PL 124 §:n tai maakuntien itsehallinnon kannalta. Tähän käsitykseeni osaltaan vaikutttaa se, että maakuntien itsehallinnolla ei minusta ainakaan vielä ole tavallisen lain säätäjän kompetenssia merkittävästi rajaavaa sisältöä. Toinen asia on, että asiakasseteliä koskeva sääntely saattaa ansaita kritiikkiä yleisen tarkoituksenmukaisuuden tai suotavuuden kannalta. Nyt sanottu soveltuu nähdäkseni yleisesti myös edellä esitettyihin henkilökohtaista budjettia ja suoran valinnan palveluja koskeviin kysymyksiin. Alihankintaa koskevasta sääntelystä toteaisin, että en pidä alihankinnan säätelyn laintasoisuutta tai alihankintamahdollisuuden ehdotettua laajuttaa sinänsä tässä ongelmallisena PL 124 §:n kannalta. Ongemallisena voidaan sensijaan pitää alihankintatoimintaa koskevan valvonnan järjestelyä. Olen jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuden suojan piiriin kuuluvien palvelujen tuottamisen järjestelyssä ei ole asianmukaista antaa tuntuvaa merkitystä sille, että yksityistä tahoa valvomassa on toinen yksityinen taho. Järjestely tulisi tässä koskemaan myös kielellisten oikeuksien toteutumisen valvontaa.

5. Asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n mukaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:n mukaista suunnitelmaa tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaista palvelu-ja hoitosuunnitelmaa, sosiaalihuoltolain 39§:n mukaista asiakassuunnitelmaa, vanhuspalvelulain 16 §:n mukaista palvelusuunnitelmaa, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, 3 a §:n 2 momentin mukaista palvelusuunnitelmaa sekä lastensuojelulain (417/2007) 30 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa.
Asiakassuunnitelmasta on lisäksi säännöksiä lakiehdotuksen 5, 30, 33, 34, 51, 54 ja 71 §:ssä.

Muodostuuko asiakassuunnitelman laatimista ja oikeusvaikutuksia sekä asiakassuunnitelmaan liittyviä oikeusturvakeinoja koskeva sääntely merkitykselliseksi

perustuslain 19, 21 ja 124 §:n kannalta, ja jos, niin miten arvioisitte sääntelyä suhteessa sanottuihin perustuslain säännöksiin?"

Yleinen arvioni olisi tässä samankaltainen kuin edellisen kysymyksen kohdalla: järjestelyjen tarkoituksenmukaisuus/suotavuus voi antaa aihetta kritiikkiin, mutta järjestelyt eivät vaikuta ongelmallisilta valtiosäännön kannalta. Yhdessä kohdassa – oikeusturvajärjestelyissä – tilanne näyttää kuitenkin epäselvältä. Valiokunnnan kuulemistilaisuudessa 13.4.2018 esittämässään lausunnossa professori Pirkko Vartiainen totesi (s. 7), että asiakkaalla ei ole muutoksenhakumahdollisuutta, ”vaikka asiakassuunnitelma on eritäin merkittävä paperi siitä, mitä, milloin ja missä asiakas palvelunsa saa, vai saako ollenkaan” ja hän ehdotti, että lakiin otettaisiin asiakassuunnitelman sisältöä koskeva muutoksenhakuoikeus. Asiakassuunnitelma ei ehkä suoralta kädeltä näytä yksilön ”oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalta päätökseltä”, joka PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Ainakin lakiehdotuksen 30 §:n ja 71 §:n säännösten mukaan kuitenkin asiakkaan tietyt oikeudet (valintaoikeudet tai oikeudet tiettyihin palveluihin ilman omaa vastuuta kustannuksista) rajautuvat asiakassuunnitelman sisällön mukaan. Kun PL 19 §:ssä edellytettyjen palvelujen järjestämisessä epäilyksittä on kysymys PL 21 §:ssä tarkoitetuista ”oikeuksista”, on vaikea perustella ajatusta, että asiakassuunnitelman sisältöä koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan PL 21 §:n mielessä koske yksilön oikeuksia.

Lakiehdotuksen 82 §:n mukainen mahdollisuus saattaa asia maakunnan käsiteltäväksi ei (jos oletetaan, että se olisi tällaiseen tilanteeseen sovellettavissa) tässä täyttäisi PL 21 §:n vaatimuksia. Minusta on epäselvää, olisiko myöskään ehdotuksen 83 §:n 3 momentin yleinen oikaisuvaatimusta ja sen jälkeistä muutoksenhakumahdollisuutta koskeva säännös tässä sellaisenaan jo PL 21 §:n kannalta riittävä järjestely. Tilanteeseen tuo epäselvyyttä toisaalta myös se, että asiakassuunnitelmana pidetään 2 §:n määritelmän mukaan monia erityislaeissa järjestettyjä suunnitelmia. En ole pyrkinyt selvittämään, sisältyykö noihin lakeihin mahdollisesti tämän lain yhteydessä merkittäviä muutoksenhakujärjestelyjä. - Tässä yhteydessä sopinee yleisesti todeta, että en ole yrittänyt muodostaa kokonaiskuvaa tähän lakiehdotukseen tai yleensä koko lainsäädäntöuudistukseen sisältyvistä oikeusturva (muutoksenhaku)järjestelyistä ja niiden riittävyydestä PL 21 §:n kannalta. Kun tässä uudistuskokonaisuudessa on kysymys sisältöjen, organisaation ja menettelyjen suhteen paljon uutta tuovista laajoista järjestelyistä , saattaisi muutoksenhakujärjestelyjen kootulle ja kohdennetulle tarkastelulle olla käyttöä myös perustuslakivaliokunnan kannanoton valmistelussa.

- - - - - - -

Valiokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty lausuntoa myös valiokunnan kuulemien substanssiasiantuntijoiden esittämistä lausunnoista ja myös terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antamasta lausunnosta. Lausunnoissa on esitetty nykyisen lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä (ehkä varauksin tai muutosehdotuksin) puoltavia tai nykyisen lakiehdotuksen paremmuutta aikaisempin ehdotuksiin verrattuna painottavia kannanottoja. Lausunnoissa on myös esitetty voimakkaasti kriittisiä, lakiehdotuksen hyväksyttävyyden painavasti kyseenalaistavia kannanottoja. Minulla ei ole tiedollisia edellytyksiä ryhtyä todella arvioimaan näiden kannanottojen aiheellisuutta. Se ei toisaalta merkitse sitä, että esim. pitäisin joitakin kriittisissä arvioissa kuvattuja käytännössä tapahtuvia kehityksiä mahdottomina tai edes epätodennäköisinä. Tässä yhteydessä merkittävää on mielestäni kuitenkin se, että myös ne kritiikit tai epäilykset, jotka voivat maallikon silmissä vaikuttaa oikeutetuilta, kohdistuvat poliittisissa ja tarkoituksenmukaisuutta koskevissa arvioinneissa merkittäviin asioihin, mutta eivät koske perustuslainmukaisuutta.

Rajanveto (vain) tarkoituksenmukaisuuteen , toimivuuteen tms. vaikuttavan seikan ja (myös) perustuslainmukaisuuteen vaikuttavan seikan välillä ei välttämättä ole selvä. Pieninä viittteinä mahdollisista rajanvetotilanteista voidaan mainita joitakin lausumia ko. asiantuntijalausunnoissa. Asiantuntija Huttunen toteaa lausunnossaan mm. epätodennäköiseksi, että monituottaja- ja valinnanvapausmalli toisi kustannussäästöjä, katsoo monimutkaisen organisaation ja toimivien tietojärjestelmien puuttumisen lisäävän kustannuksia ja jatkaa: ”Jos kustannukset kasvavat ja valtion rahoitus ei jousta, heikkenevät palvelujen saatavuus ja laatu. Palvelujen supistaminen olisi ristiriidassa perustuslain 19 § kanssa.”(s.6) Asiantuntija Teperi toteaa lausunnossaan mm.: ”Merkittävimmät riskit liittyvät erityispalvelujen ruuhkautumiseen, kokonaiskustannusten kehitykseen ja yhdenvertaisuuten. Uudistuksen kriittisin kysymys on kyky hallita sihen sisältyviä riskejä.” (s.1) Ja edelleen: ” Suurin yhdenvertaisuuteen liittyvä uhkakuva liittyy paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden asemaan.” (s.6) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa viitataan mm. maakuntien välille muodostuviin, niiden tosiasiallisista oloista johtuviin eroihin ja jatketaan: ”Tästä näkökulmasta keskeiseksi muodostuu se, että maakunnille kohdennettavalla rahoituksella ja muulla valtion ohjauksella varmistetaan , että maakuntien väliset erot eivät heijastu eroiksi palveluissa.”(s.2) Laitoksen lausunnossa todetaan myös : ” Koko sote-uudistuksen yleisten tavoitteiden kannalta yksi sääntelykokonaisuuden keskeisimmistä haasteista on, onnistutaanko luotavassa mallissa

takaamaan paljon palveluja tarvitsevien henkilöiden palvelukokonaisuuksien sujuva yhteensovittaminen eli palveluintegraatio.”(s.5) Sääntelykokonaisuuden toimeenpanon aikataulua käsitellessään laitos melko ykskantaan toteaa: ”THL kuitenkin katsoo, että asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoaikataulu nyt esitetyssä muodossa on liian tiukka.”(s.6)

Viitatut kohdat lausunnoissa tai ko. lausunnot kaikkiaankaan eivät sellaisinaan mielestäni riitä osoittamaan tai edes saattamaan todennäköiseksi, että ehdotettu laki tai koko kaavailtu uudistus sisältäisi perustuslainvastaisuutta tai johtaisi perustuslain vastaiseen tilanteeseen. Lainatut kohdat antavat nähdäkseni kuitenkin viitettä siitä, minkälaisissa tilanteissa tai minkälaisista tekijöistä voisi syntyä myös valtiosäännön kannalta ongelmallisia seikkoja.

Kuten aikaisemminkin on ollut esilllä , kysymys ei tässä ole palveluja koskevien tosiasiallisten erojen väistämättömyydestä nykyään ja tulevaisuudessa eikä siitä, ovatko ko. palvelut ehdotetussa järjestelmässä muodostumassa nykyistä paremmiksi. Kysymys ei myöskään ole siitä, etteikö varsinkin suurissa lainsäädännön uudistuksissa väistämättä esiintyisi jonkinmääräistä ”rosoisuutta” - yllättäviä soveltamistilanteita, yksittäisten säännösten pikaisia muuttamistarpeita , tapauksittaisia epäonnistumisia. Kysymys tässä on, voidaan sanoa, systeemiä koskevista tekijöistä. Jos luodaan uusi laaja järjestelmä, joka organisaation, toimivaltuuksien ja menettelytapojen suhteen sisältää merkittävästi uutta ja jossa sote-palvelujen järjestämistehtävä ja siihen liittyvä vastuu ratkaisevasti ja paljolti muut pois sulkevalla tavalla säädetään maakunnille, ei tavallisen lain säätäjän kompetenssiin voi kuulua muodostaa uutta lainsäädännöllistä järjestelyä joissain kohdin sellaiseksi, että se selvästi johtaa tai sen voidaan perustellusti katsoa suurella todennäköisyydellä johtavan siihen, että sote-palvelut juuri uusista lainsäädännöllisistä järjestelyistä johtuen eivät joissain tilanteissa toteudu perustuslaissa, lähinnnä PL 19 §:ssä ja PL 6 §:ssä, edellytetyllä tavalla. Kun kysymys on yksilölle turvattujen oikeuksien suojasta, tällainen toteutumattomuus olisi merkittävää myös silloin kun se koskisi vainn lainsäädäntöuudistuksen täytäntöönpanovaihetta. Tällainen uusien lainsäädäntöjärjestelyjen todennäköisiin seuraamuksiin liittyvä valtiosääntöoikeudellinen rajoitus on periaatteellisesti merkittävä, vaikka kynnys sille, että tässä tarkoitettua seuraamusta tulisi pitää myös valtiosääntöoikeudellisen merkityksen kannalta arvioituna, riittävän todennäköisenä, voi olla verraten korkea. - Joitakin tähän liittyviä kysymyksiä kosketellaan vielä myöhempänä.

- - - - - - -

Valiokunnan lausuntopyynnön mukana on toimitettu myös sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön perustuslakivaliokunnan valtioneuvostolle osoittaman selvityspyynnön johdosta laatima selvitys. Selvityspyynnössä oli kysymys sote-palvelujen perusoikeussäännösten (PL 19 § ja PL 6 §) mukaiseen toteutumiseen maakunnassa ja myös niiden valtakunnallisesti yhdenvertaiseen toteutumiseen kohdistuvasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa tuli otttaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen.

Minusta on valiokunnan työskentelyn kannalta hyvä, että valtioneuvostosta - ko. lakien valmistelukoneiston taholta - on saatu yhteenvetävä selvitys ko. valvontajärjestelyistä. Selvitystä voidaan myös pitää aiheen kannalta varsin kattavana. Selvitys ei mielesäni anna mitään merkittävää aihetta epäillä valvontajärjestelyjen tai esim. valvontaa myös palvelevien neuvottelu(tms.)järjestelyjen toimivuutta. Samaa voidaan nähdäkseni sanoa selvityksessä kuvatuista, valvonnan esiintuomien tilanteiden ”korjaamisen” vaatiman rahoituksen varmistamistoimenpiteistä. Joitakin kommentteja on kuitenkin aiheellista esittää. Selvityksessä on huomattavassa määrin yleistä kuvausta valvontaa sisältävistä tai sitä palvelevista järjestelyistä. Se , missä määrin näissä järjestelyissä tai toiminnoissa - ylimmät lainvalvojatkin mainitaan - todella valvotaan palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumista, jää kuitenkin vähemmälle. Se, että esim. järjestämislain joissakin ko. säännöksissä puhutaan muun ohessa myös yhdenvertaisuuden huomioon ottamisesta, ei välttämättä sano käytännöstä vielä paljoa. Erityisesti juuri palvelujen riittävän valtakunnallisen yhdenvertaisuuden varmistaminen edellyttää jotain ”yleistä valvontaa” nimenomaisempaa – tätä kysymystä koskevaa valtakunnan tasolta tulevaa seurantaa, valvontaa ja tarvittaessa asioihin puuttumista. Yhdenvertaisuusvaatimuksen sisältöä koskevat kysymykset ovat usein vaikeita, mutta olisiko sevityksessä voinut olla jotain esim. siitä, kuinka erilaisia käytäntöjä tai painotuksia maakuntien ylipäätään katsotaan voivan soveltaa vaikkapa vanhusten, mielenterveyspotilaiden tai alkoholiongelmaisten kohdalla.

Selvityksessä on ehkä liiaksi nojattu vain yleisten valvontajärjestelyjen kuvaamiseen. Selvityksen sisältö ei kuitenkaan anna aihetta olettaa varsinaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia tai puutteita ehdotuksissa. Kahdessa kohden on pieni varaus kuitenkin paikallaan. Selvityksessä todetaan (s.2) sote-palvelujen valvonnan sisällön määräytyvän jatkossakin sote-huoltoa koskevan erityislainsäädännön perusteella ja jatketaan: ”Sosiaali-

ja terveydenhuollon erityislaisäädäntöön tehdään maakunta- ja sote-uudistuksesta ja siihen liittyen myös Luovan perustamisesta aiheutuvat muutokset syysistuntokaudella 2018 annettavalla hallituksen esityksellä.” Minulla ei ole edellytyksiä arvioida, voiko lausumassa tarkoitettuihin lainmuutoksiiin sisältyä aineksia, joilla voi olla merkitystä nyt esillä olevien ehdotusten arvioinnissa ja joiden olisi sen vuoksi suotavaa olla käsiteltävissä jo nyt tarkasteltavana olevien ehdotusten yhteydessä. Toinen varaus liittyy siihen, että selvityksessä ei havaitakseni ole esitetty mitään merkittävää siitä, miten valvontajärjestelyt toimivat uudistuksen täytäntöönpanon alkuvaiheessa (, jossa ilmeisesti voi jo tapahtua toimintatapojen merkittävää suuntautumista).

- - - - - - -

Kiinnittäisin lopuksi huomiota eräisiin kysymyksiin, jotka eivät välttämättä kuulu juuri tässä yhteydessä esitettäviksi, mutta joilla voi olla merkitystä valiokunnan tähän kokonaisuudistukseen liittyvän työn järjestämisen kannalta. Valiokunta joutuu tästä uudistuskokonaisuudesta antamassaan lausunnossa nähdäkseni vielä ottamaan kantaa joihinkin yksityiskohtiin, vaikkapa säännöksiin viranomaisen oikeudesta tarkastuksiin kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa. Valiokunta joutuu ottamaan kantaa myös joihinkin laajempiin, mutta kuitenkin konkreettisesti rajautuviin kysymyksiin, kuten esim. perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen uudistuksessa tai mahdollisesti myös kysymyksiin siirtyvän henkilöstön oikeuksista . Muuten minusta vaikuttaa siltä, että varsinaiset perustuslainmukaisuusongelmat (kun esim.pelkkä suotavuus valtiosäännön kannalta sivuutetaan) uudistuksen lainsäädäntökokonaisuudessa rajautuvat enää joihinkin verraten yleisiin ja ehkä vaikeselkoisiinkin kysymyksiin. Tällaisia kysymyksiä ovat mielestäni (ainakin) seuraavat.

– Sisältyykö uudistukseen riittävät valvontajärjestelyt sen turvaamiseksi, että sotepalvelut toteutuvat maakunnissa riittävinä ja yhdenvertaisesti (PL 19 § ja PL 6 §) sekä maakunnittain että valtakunnallisesti arvioituina ja myös sen huomioon ottaen, että maakunnilla on riittävät resurssit palvelujen turvaamiseen ja että ko. järjestelyt toimivat jo uudistuksen täytäntöönpanon aikana. Näistä kysymyksistä valiokunta on saanut valtioneuvostolta pyytämänsä selvityksen.

– Suunniteltu kokonaisuudistus on hyvin laaja, koskee yksilöiden tärkeitä perustuslaissa turvattuja oikeuksia, sisältää uudentyyppisiä järjestelyjä ja antaa tehtäviä ja toimivaltaa yksilölle merkittävissä asioissa monenlaisille toimijoille. Tällaisessa tilanteessa olisi minusta suotavaa, että valiokunnalla olisi käytettävissään yhtenäinen tieto (selvitys) siitä, miten oikeusturva on uudistuksen eri asioissa järjestetty, mukaan lukien ehkä myös sen,

millä perusteilla jonkin järjestelyn, jota voitaisiin pitää ongelmallisena PL 21 §:n kannalta, kuitenkin on valmisteluvaiheessa katsottu vastaavan PL 21 §:n säännöksen vaatimuksia.

– Perustuslakivaliokunnan viime kesänä annetussa lausunnossa pevl 26/17 vp todetaan (s.18):

> ”Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltainen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensaatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.”

En tiedä, mikä nyt on tilanne valiokunnan tietynlaisissa tapauksissa sovellettavaksi edellyttämien kompensaatiojärjestelyjen suhteen. En ole huomannut lakiehdotusta, jossa tällaista kompensaatiota olisi järjestetty. (Sellaista ei näyttäisi olevan esim. esityksen HE 14/18 vp lakiehdotuksessa 211, joka sinänsä koskee kunnilta maakuntien käyttöön siirtyvää omaisuutta koskevia järjestelyjä.) Jos sote-ja maakuntauudistuksen toteuttamisen yhteydessä edellytetään kunnan itsehallinnon turvaamista tietyissä tilanteissa ”säädösperusteisesti”, on tällainen ”säädösperuste” edellytys uudistuksesta muuten kunnan ko. omaisuuden arvolle aiheutuvien seurausten hyväksyttävyydelle eikä ”säädösperustetta” siten voida jättää muodostettavaksi vasta uudistuksen hyväksymisratkaisujen jälkeen.

– Ehkä suurin ja vakavin perustuslainmukaisuuskysymys liittyy kuitenkin siihen, toimivatko suunnitellut järjestelyt asianmukaisesti jo uudistuksen täytäntöönpanovaiheessa, ”alusta alkaen”. Kysymys ei ole vain jonkinlaisesta hallinnollisesta sujuvuudesta tai toisaalta siitä, ollaanko valmiita ”realistisesti” hyväksymään se, että uuden järjestelyn sisäänajovaiheessa voi aina esiintyä myös pieniä yllättäviä asioita. Kysymys on tässäkin ihmisten perusoikeuksien toteutumisesta ja myös ehkä tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mitään mahdollisuutta odottamiseen. Uudistuksen täytäntöönpanovaiheen erilaisiin ja merkittäviin ongelmiin on erilaisissa asiantuntijalausunnoissa, mm. tämän hallituksn esityksen yhteydessä, kiinnitetty huomiota. Näitä kriittisiä kannanottoja ei tässä tarvitse kerrrata. Nähdäkseni nämä ongelmat ovat tai voivat olla tapahtunesta siirtämisistä ja vaiheistamisista huolimatta edelleen hyvin merkittäviä.

Minusta erityisesti tämä viimeinen kysymys – järjestelmän toimiminen jo täytäntöönpanovaiheessa - on sellainen, jossa valiokunnalla tulisi olla käytettävissään valtioneuvostosta saatu yhtenäinen selvitys siitä, miten ehdotetun uuden järjestelmän

lasketaan toimivan uudistuksen voimaantulosta alkaen ja millä perusteilla katsotaan, että esim. asiantuntijoiden osoittamat sisäänajovaiheen vaikeudet eivät kuitenkaan vaaranna yksilöiden oikeuksia perustuslaissa turvattuihin palveluihin. Kysymys ei tällaisessa selvityksessä olisi vain erilaisten osasäännöstöjen voimaantuloaikojen kertaamisesta, vaan ehkä erityisesti siitä, millä lailla ja millä perusteilla eri maakuntien ja niiden henkilöstön katsotaan olevan kykeneviä uudistuksen asianmukaiseen toteuttamiseen alusta alkaen ja minkälaisilla järjestelyillä tätä asianmukaisuutta maakunnissa ja ehkä myös valtakunnallisesti turvataan.