Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 7.5.2021 KELLO 9.00
HE 241/20 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Valiokunnasta tulleessa sähköpostissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen ehdotuksessa. Pyrin seuraavassa keskittymään tähän kysymykseen. Sähköpostin mukaan tämän kuulemisen on tarkoitus olla kokoava kuuleminen lakiehdotuksista. En eri syistä pidä mahdollisena tässä esittää kokoavaksi tarkoitettua arviota kaikista ko. lakiehdotuksista. Joitakin lakiehdotuksiin liittyviä rajattuja kysymyksiä olen käsitellyt aikaisemmissa tätä esitystä koskevissa kuulemisissa valiokunnassa (5.3.2021 ja 27.4.2021).

- - - - - - -

Sosiaali- ja terveyspalvelujen turva on perustuslaissa lähinnä järjestetty lain 19 §:ssä. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen kuuluu ainakin palvelujen riittävä taso (laatu), palvelujen riittävä kattavuus ja palvelujen ajallinen asianmukaisuus (riittävän varhain ja riittävän pitkään). Näiden palvelujen riittävään turvaan väistämättä kuuluu myös kysymys palvelujen turvaamisesta PL 6 §:n mukaisesti yhdenvertaisesti kaikille. - Esitän seuraavassa aluksi joitakin yleisiä näkökohtia palvelujen arvioinnista ja tarkastelen sen jälkeen kysymystä ko. palvelujen turvaamisesta tässä esityksessä.

Olisi ajateltavissa, että esitetyissä lakiehdotuksissa jotkin kohdat jo suoraan merkitsisivät jonkin PL 19 §:n mukaisen sosiaali- tai terveyspalvelun välitöntä estymistä tai kaventumista siitä, mitä perustuslaki edellyttää. Näin ei nyt ole ja kysymyksellä sosiaali-ja terveyspalvelujen riittävästä turvaamisesta tarkoitetaan tässä

käsittääkseni nimenomaan tulevaa aikaa, tarkemmin sanottuna sitä, miten turvattua ko. palvelujen riittävä ja yhdenvertainen toteutuminen tulee olemaan nyt ehdotettujen säännösten soveltamisessa käytännössä. Kysymys on alaltaan laaja: se koskee niin sisäänajovaiheen erityistilannetta kuin ehdotettujen säännöstöjen aikanaan oletettavasti vakiintuvia soveltamiskäytäntöjä, niin säännösten soveltamisen yksittäisiä tilanteita kuin nyt luotavan kokonaisjärjestelmän vähitellen mukanaan tuomia yleisiä piirteitä. Pyrkimys palvelujen yhdenvertaiseen turvaamiseen tuo väistämättä mukaan myös punninan kahden ”hyvän” - valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja paikallisten/alueellisten erojen huomioonottamisen – välillä.

Sen arvioimisessa, miten ehdotettu lainsäädäntö – varsinkin nyt ehdotetun kaltainen suuri uudistus – tulee käytännössä toimimaan ja vaikuttamaan, on, jos välitön sisäänajovaihe tässä sivuutetaan, aina merkittävästi mukana epävarmuustekijöitä, oletusten varaisuutta. Epävarmuus voi koskea sellaisia tekijöitä kuin tulkintakäytäntöjen kehittyminen , mutta myös sellaisia konkreettisia asioita kuin relevantin lainsäädännnön muuttuminen tai tiettyyn tehtävään käytettävissä olevien resurssien kaventuminen, vaikka tehtävää koskeva säätely laissa pysyy ennallaan. Suurissa uudistuksissa merkittävä kysymys on, miten koko järjestelmä todella toimii, sitten kun se alkaa olla vakiintunut. Perspektiivi ulottuu silloin usean vuoden päähän. - Epävarmuutta aiheuttavien ja ylläpitävien tekijöiden läsnäolo väistämättä vaikuttaa myös ehdotettujen säännösten käytännön merkitystä koskeviin arvioihin.

Arvioidessaan jonkin lakiehdotuksen sisällön suhdetta perustuslakiin perustuslakivaliokunta joutuu tietysti muodostamaan käsityksen siitä, mitä vaikutuksia ehdotetulla lailla tulee käytännössä olemaan. Jos ehdotuksen katsotaan laiksi säädettynä väistämättä merkitsevän perustuslainvastaisen tilanteen syntymistä käytännössä, valiokunta toteaa, että ehdotusta ei perustuslain vastaisena voida ilman muutoksia hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tilanne ei sen sijaan ole selvä, jos ehdotuksen mukaisen lain katsotaan vain joissain tilanteissa ja tietyllä, ehkä erikoisella tavalla sovellettuna voivan johtaa perustuslainvastaiseen tilanteeseen. Valiokunta ei voi suoralta kädeltä todeta perustuslainvastaisiksi kaikkia sellaisia säännöksiä, jotka vain jossain erityisessä tilanteessa ja erikoisella tavalla tulkittuina voisivat johtaa perustuslain kanssa ristiriitaiseen tulokseen. Ehkä tilannetta voidaan kuvata niin, että valiokunta voi perustellusti pitää jotakin säännöstä perustuslain kanssa ristiriitaisena, jos tavanomaisina pidettäviin tulkintoihin perustuvien mutta

perustuslainvastaisiin tuloksiin johtavien sovellusten syntymistä käytännössä on selvästi syytä pitää todennäköisenä ja jos tällaisten tapausten varalle ei ole riittävänä pidettävää korjausmekanismia.

Perustuslakivaliokunnan toimintaa ei kuitenkaan ole rajoitettu vain selvästä, todetusta perustuslainvastaisuudesta lausumiseen. Perustuslakivaliokunta voi lausua - ja käytännössä lausuu – myös väljemmin perustuslakiin sopivuudesta, perustuslain kannalta paremmista vaihtoehdoista, perustuslain kannalta suotavista muutoksista. Tällaiset lievemmän (velvoittavuus)asteen kannanotot ovat tietysti tässäkin asiassa mahdollisia. Tällaiset kannotot voivat asiasisällöltään tulla lähelle nimenomaisia perustuslainmukaisuuskannanottoja vaikka muodollinen ero niiden ja yleensä säätämisjärjestyskannanottoina ja ponsina esitettyjen nimenomaisesti perustuslainvastaisuutta koskevien kannanottojen välillä on selvä.

- - - - - - -

Olen tämän asian käsittelyä varten saanut käytettäväkseni eräiden valiokunnalle lausunnon antaneiden substanssiasiantuntijoiden (Lasse Lehtonen, THL/Eeva Nykänen, Anneli Pohjola, Juha Teperi, Pirkko Vartiainen) lausunnot. Olen lisäksi voinut tutustua tässä asiassa mietintövaliokuntana olevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vastikään annettuihin hallintovaliokunnan, talousvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan lausuntoihin (havl 12/21 vp,tavl 12/21 vp ja vavl 1/21 vp). Mitenkään pyrkimättä referoimaan näiden lausuntojen kaikkea merkittävää sisältöä viittaan seuraavassa joihinkin sellaisiin kannanottoihin lausunnoissa, jotka nähdäkseni ovat juuri riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta mielenkiintoisia.

> ”Rahoituksen riittävyys ja perustuslain 19 §. Soten rahoitus on jo lähtötilanteessa riittämätön eikä toteuta vevoitteita riittävistä palveluista (esim. hoitojonot,vanhustenhoidon puutteet) - voimavarojen puute on koko uudistushankkeen perussyy, mutta nyt vain nykyinen kuntien sote-rahoitus jaetaan uudestaan.” (Lasse Lehtonen)
> ”Erityisesti sosiaalihuollossa on kertynyt paljon tutkimus- ja tiedolla johdetun kehittämisen velkaa, joten tarvitaan panostusta palveluiden tietopohjaan sekä työmenetelmien ja prosessien kehittämiseen.... Sosiaalihuoltoon tulee luoda palvelujen kehittämistä tukevat tutkimusrakenteet, sillä myös sosiaalihuollon asiakkaalla on yhdenvertainen oikeus saada parhaaseen mahdolliseen tutkittuun tietoon perustuvaa apua ja tukea.” (Anneli Pohjola)

> ”THL ei pidä esityksen sisältyviä hyvinvointialueiden rahoitusperusteita täysin ongelmattomina. THL:n näkemys on, että ennustettu palvelutarpeen kasvu tulisi huomioida hyvinvointialueiden rahoituksessa lähes täysimääräisesti eikä vain 80

prosenttisesti, sillä ennustettua palvelutarpeen kasvua huomattavasti vähäisempi rahoituksen lisäys ei pitkällä aikavälillä riitä turvaamaan riittäviä palveluja.” (THL/Eeva Nykänen)

”Työterveyshuolto ja sen suhde muuhun soteen. Kansainvälisessä vertailussa suomalainen sotejärjestelmä on useimmilla mittareilla pärjännyt hyvin. Häpeätahrana on toistuva sijoittuminen huonoimpien OECD-maiden joukkoon perusterveydenhuollon (lääkäri)palvelujen tarpeen mukaisessa saatavuudessa. Suomessa sosioekonominen asema on vahvassa yhteydessä lääkäripalvelujen käyttöön. Suurin selittävä tekijä hyvinvointipoliittisten tavoitteiden ja jopa perustuslain vastaiselle tilanteelle on työterveyshuollon ja muun perusterveydenhuollon erillisyys. Nämä soten osat on kytketty irti toisistaan ohjauksen, rahoituksen ja pääosin myös tuotannon osalta. Poliittisesti vaikeana kysymyksenä työterveyshuollon integrointi osaksi sote-kokonaisuutta on jätetty nyt esitetyn uudistuksen ulkopuolelle Tämä ei ole sinänsä este esitetyn uudistuksen toimeenpanolle, sillä kyseesä ei ole uusi ongelma vaan nykytilanteen jatkuminen entisen kaltaisena.” (Juha Teperi)

”Pääsääntöisesti rahoitus jäänee kaikilla alueilla niukaksi, koska palvelutarpeen väistämätön kasvu huomioidaan vain osittain. Nähtäväksi jää, miten palvelutarpeen kasvun huomiotta jättäminen tulee vaikuttamaan palvelujen saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Olisi tärkeätä varmistaa, että tämä ei kohdistu, nyt jo vaikeuksissa oleviin. Eli vanhuspalveluihin, lasten ja nuorten palveluihin tai mielenterveyden palveluihin. Juuri näiden ryhmien palveluiden saatavuudessa on tällä hetkellä isoja eroja kunnittain.” (Pirkko Vartiainen)

Hallintovaliokunta toteaa em. lausunnossaan mm. (havl 12/21 vp, s. 29):
”Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty useita erilaisia muutoksia hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöiden painoarvoihin ja kiinnitetty huomiota olosuhdetekijöihin. On myös esitetty uusia kriteerejä. Valiokunta toteaa, että tarveperusteisen rahoituksen määräytyminen perustuu THL:n tutkimukseen, jonka perusteella esimerkiksi sairastavuus on ikärakennetta selvästi merkittävämpi kustannuksia selittävä tekijä. Ikärakenne kuitenkin sisältyy tarvetekijöihin. Esityksessä ehdotetut määräytymistekijät perustuvat kokonaisarvioon ja lausuntopalautteeseen. Mikäli uusia kriteerejä harkittaisiin, pitäisi huomioida myös mahdollinen kriteerien päällekkäisyys..... Valiokunta pitää tärkeänä, että rahoituksen kohdentumista ja riittävyyttä seurataan ja rahoitukseen vaikuttavia määräytymistekijöitä ja painokertoimia kehitetään edelleen.....”

Talousvaliokunta toteaa em. lausunnossaan mm.(tavl 12/21 vp , s. 15-16):
” Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden huoleen siitä, että on varsin haasteellista ennakoida, minkälaisia valintoja eri toimijat tulevat uudessa mallissa tekemään ja minkälaiseksi kustannusrakenne ja palveluiden saatavuus lopulta muodostuvat. Valiokunta muistuttaa, että valtiontalouden budjettirajoitteen, lakien, alemmanasteisen sääntelyn sekä ministeriöiden tuottaman ohjeistuksen ja sopimuskäytänteiden muodostama kokonaisuus muodostuu merkitseväksi tämän sääntelyn tavoitteiden toteutumisessa. Talousvaliokunta korostaa tarvetta luoda kannusteita terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyyn. Samalla talousvaliokunta huomauttaa, että mittavan uudistuksen vaikutuksia on seurattava tarkkaan ja tarvittaessa

> tarkennettava tai muutettava sääntelyä niin, että uudistuksen tavoitteet saavutetaan. ”
>
> Valtiovarainvaliokunta toteaa em. lausunnossaan mm. (vavl 1/21 vp, s. 8-9):
> Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa rahoitusmallia on kuitenkin pidetty vielä keskeneräisenä ja sen toimivuudessa on nähty useita ongelmia. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että tarvevakio ei ota huomioon toiminnan tehokkuudesta riippumattomia eroja kustannustasossa maan eri osien välillä, vaikka palkat, vuokrat ja monet muut kustannustekijät vaihtelevat eri alueilla ja ovat pääosin korkeammat kasvukeskuksissa kuin taantuvilla alueilla ja syrjäseuduilla. Ongelmalliseksi on nähty myös se, että lisärahoitus ohjautuu tarvevakion kautta alueille, joissa kustannustaso ei välttämättä nouse samassa tahdissa kuin kasvukeskuksissa. Myös mallin sairausluokituksia on pidetty puutteellisina, koska se jättää huomioimatta ison osan erikoissairaanhoidossa kuluja aiheuttavista potilasta; esim. HUS:n tautiryhmistä se kattaa vain 54 prosenttia.
> Valiokunnan arvion mukaan rahoitusmalli antaa riittävän hyvän lähtökohdan uudistukselle, mutta on samalla tärkeää, että rahoitusmallin toimivuutta ja rahoituksen riittävyyttä seurataan ja arvioidaan.....”

Lainaukset ovat tietysti vain yksittäisiä kohtia monia kysymyksiä käsitelleissä lausunnoissa. Minusta ne kuitenkin antavat kuvaa siitä, missä kohdin on nähty sellaisia mahdollisia ongelmia, joilla voi olla vaikutusta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseen turvaamiseen, ja mitä tällaisten ongelmien johdosta on katsottu aiheelliseksi tehdä. Lainatut kohdat tai ko. lausunnot kokonaisuudessaan eivät tietysti ratkaise sitä, onko hallituksen esittämissä lakiehdotuksissa kohtia, jotka perustuslainvastaisuutta merkitsevällä tavalla tulisivat estämään riittävien sosiaali-ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen nyt puhena olevia lakeja sovellettaessa. Minusta em. lausunnoissa esitetty antaa kyllä selvästi tukea käsitykselle, että ehdotettujen lakien tulevaan soveltamiseen voi liittyä merkittäviä epävarmuustekijöitä – ehkä erityisesti kysymyksenä hyvinvointialueiden saaman rahoituksen asianmukaisesta toiminnasta erilaisilla ja erilaisissa tilanteissa olevilla hyvinvointialueilla. Lausunnoissa ei havaitakseni kuitenkaan ole lainkaan kyse siitä, että nyt ehdotetut järjestelyt olisivat perustuslainvastaisia - esim. johtaisivat sovellettaessa suurella todennäköisyydellä selvästi perustuslain vastaisiin tuloksiin - vaan siitä lain säätämisessä tavanomaisesta piirteestä, että eduskunnassa käsiteltävänä olevissaa lakiehdotuksissa saattaa olla parannettavaa..

Edellä esitettyyn viitaten lähden siitä, että asiassa ei ole perusteita katsoa, että nyt esitetyt ehdotukset tai niiden muodostama kokonaisuus olisi ristiriidassa perustuslain kanssa sen vuoksi, että lait eivät turvaa riittäviä ja yhdenvertaisia sosiaali- ja terveyspalveluja (PL 19,3 §; PL 6 §). Toinen asia on, että perustuslakivaliokunta voi,

jos katsoo aiheelliseksi, ehdottaa esitettyihin lakeihin muutoksia ko. palveluihin liittyvillä suotavuusperusteilla. Valiokunta voisi myös kiinnittää huomiota siihen, että suuren uudistuksen yhteydessä on tavallistakin tärkeämpää tarkoin seurata uudistuksen toimivuutta käytännössä ja pitää huolta myös siitä, että käytännössä mahdollisesti ilmenevien epäkohtien korjaamiseen on ennalta riittävästi varauduttu.