Janne Salminen 6.5.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 241/2020 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä hyvinvointialueiden perustamiseksi ja toiminnan perustaksi. Laajan etenkin sosiaali- ja terveyspalveluja ja myös pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta jättäen Helsingin kaupungille edelleen niiden järjestämisvastuun. Palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Sosiaali-ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön varmistamiseksi muodostettaisiin yhteensä viisi yhteistyöaluetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille.

2. Tässä lausunnossa tarkastellaan asiantuntijakutsun mukaisesti käsillä olevaa ehdotusta etenkin riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen kannalta.

3. Kuulemista varten on lähetetty myös perustuslakivaliokunnan kuulemien sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden valiokunnalle antamat lausunnot. Käytössäni on siten ollut valiokunnan saamat professori Lasse Lehtosen, professori Anneli Pohjolan, professori Juha Teperin ja professori Pirkko Vartiaisen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijalausunnot

4. Perustuslain 19 §:n ohella tarkastelu on mielestäni ulotettava tarkasteluun esityksen perustuslain 6 §:n mukaisuudesta, ja tarkasteltava ehdotusta perustuslain 6 ja 19 §:n kannalta. Lisäksi perustuslain 22 § on relevantti. Mielestäni niiden muodostamaa taustaa vasten voidaan keskeisesti arvioida kysymystä siitä, voidaanko esitys käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Pohdittavana on näiden perustuslain säännösten kannalta se, turvaako esitys 1) yhdenvertaisella tavalla 2) oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kysymys on paitsi muodollisesta toteutumisesta, myös siitä, toteuttaisiko ehdotus toteutuessaan tosiasiallisesti jokaiselle oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalvel6uihin.

Kysymys on siten sekä ehdotuksen muodollisista että tosiasiallisista vaikutuksista sotepalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken ja koko maassa. Kysymys on perusoikeudesta, joka julkisen vallan on turvattava lailla jokaiselle. Kaikista mahdollisista ja sinänsä relevanteista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksenasetteluista tämä on kaikkein keskeisin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puite. Ensisijaisesti esitystä tulee mielestäni arvioida nimenomaan siltä kannalta, missä määrin asianmukaisesti esitys täyttää vaatimuksen perusoikeuksien turvaamisesta.

5. Tarkastelun perustuslaillinen perusta muodostuu siten perustuslain 19.3 §:n, perustuslain 6 §:n ja perustuslain 19.3 §:n muodostamasta kokonaisuudesta. Kysymys on perustuslain 19.3 §:ssä turvatuista perusoikeuksista ja toteutumisesta perustuslain 6 §:ssä säädettyjen yhdenvertaisen toteuttamiseen liittyvien edellytysten mukaisesti ja tavalla, jossa perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös tosiasiallisesti.

> Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan ”*on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.*”
>
> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan ”*on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*.”

6. Perustuslain vaatimuksena on, että julkinen valta turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tällaisenaan perustuslaissa on asetettu lainsäätäjälle nimenomainen velvoite turvata jokaiselle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lainsäätäjän näkökulmasta turvaamisvelvoitetta täytetään perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädäntöä säätämällä (HE 309/1993 vp).

7. Samoin esitöiden mukaan perustuslain 19.3 §:ssä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa eikä se edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Lähtökohtana oli lisäksi, että perustuslaki ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä tuolloiseen lainsäädäntöön (HE 309/1993 vp) ja tuolloin omaksuttuun järjestämisen tapaan. Perustuslakivaliokunta on seurannut tätä näkemystä (PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 41/2010 vp). Palveluseteliä esimerkiksi on pidetty tapana turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään (PeVL 10/2009 vp).

8. Perustuslaki asettaa tältä osin lainsäätäjälle velvoitteen turvata jokaiselle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslain esitöiden valossa tarkasteltuna velvoite on perustavanlaatuinen ja ehdoton siten, että kaikissa oloissa on varmistettava, että jokaisella on oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Oikeudet on nimenomaisesti turvattava lailla. Riittävyyttä on arvioitava siihen nähden, että palvelut ovat riittäviä toteuttaessaan taustalla olevan ajatuksen siitä, että ihmisille luodaan edellytykset toimia yhteiskunnassa sen täysivaltaisina jäseninä (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on vielä nimenomaisesti todennut, että perustana ei ole vain järjestelmäkohtainen ja järjestelmätasoinen arviointi vaan nimenomaan yksilökohtainen arvio palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp). Tämän toteutumisen vaatimuksen valiokunta on lisäksi asettanut hyvin korkealle sikäli, että valiokunnan mukaan sen on toteuduttava paitsi yksilötasolla tarkastellen, reformitilanteessakin heti, kun uudistus on tullut voimaan, mikä on varsin huomattava vaatimus (ainakin PeVL 15/2018 vp).

9. Vaikka ehdotus osin poikkeaa aikaisemmista vastaavan kaltaisista ehdotuksista, nyt ehdotetun järjestelyn arvioimiseksi muutettavat muuttaen aikaisemmat vastaavissa yhteyksissä annetut lausunnot, kuten PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp, ja niissä esitetyt arviot ovat varsin pitkälle hyödynnettävissä sääntelyn perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Myös hallituksen esityksessä on hyödynnetty varsin laajasti aikaisempaa relevanttia lausuntokäytäntöä.

10. Olen antanut aikaisemmin perustuslakivaliokunnalle muutamia tätä esitystä koskevia lausuntoja ja osallistunut kuulemisiin. Ensimmäinen, käsillä olevaa esitystä koskeva yleisesti käsittelevä lausunto on päivätty 5.3.2021. Minulle ei oikeastaan ole ilmentynyt erityisiä tarpeita tarkentaa siinä esiin nostamiani näkökohtia. Tämän vuoksi viittaan tuolloiseen lausuntooni.

11. Valtiosääntöoikeudellisesti on tärkeää, että yleisten valtiosääntöoikeudellisten tarkastelujen tueksi on hankittu sisällöllisiä terveydenhuollon asiantuntijoiden arvioita. Sen arvioiminen, turvaako ehdotus perusoikeudet perustuslain 19.3 §:n ja siihen läheisesti liittyen perustuslain 22 § ja 6 §:n edellyttämällä tavalla, on mahdollista erityisesti lainsäädännön vaikutusarviointeja tarkastelemalla.

12. Tällaisen selvityksen hankkiminen perustuslakiarvioinnin ohelle on valtiosääntökäytännön mukaista. Vaikutusarvioinneilla on ollut huomattava merkitys edellisen uudistuksen perustuslain mukaisuutta arvioitaessa (Ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Esitykseen itsessään jo sisältyy monipuolisia vaikutusarviointia koskevat monipuoliset sisällöt, jotka kattavat arvioinnit henkilöllisellä, alueellisella sekä asiallisella tasolla, mikä on mielestäni perusoikeusarvioinnin kannalta keskeistä. Reformiin sisältyy arvioinnin perusteella riskejä myös siltä kannalta, miten ehdotuksella pystytään turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille maan eri osissa asuville ihmisille uudistuksen voimaantulosta alkaen.

13. Jos alan asiantuntijat arvioivat, että ehdotettu sääntely takaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen ja riittävän toteutumisen lain voimaantullessa, on hankala pitää ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta tällä samalla perusteella ongelmallisena, ja toisin päin.

14. Kutsun mukana toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa suhtaudutaan myönteisesti siihen, että ehdotettu järjestely lopulta sääntelynä takaisi sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen ja riittävän toteutumisen. On kuitenkin huomattava, että vaikka lausuntojen lopputulemat ovat myönteiset, on huomattava, että lausunnoissa esitetään lukuisia kriittisiä ja epäileviä huomioita siitä, mitkä ehdotuksen painopisteet ovat ja millaisia ongelmia ehdotukseen sisältyy. Tällaisia ovat esimerkiksi 1) huoli lähipalvelujen toteutumisesta uudessa hallinnollisessa puitteessa, 2) muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollollisten kantokykyyn liittyvien intressien ohjaamat hyvinvointialueiden määrän valinnat, jotka voivat myös olla yhdenvertaisuuden ja riittävien palvelujen kannalta ongelma ja 3) Uudellemaalle jäävä erottelu peruspalvelun ja erikoispalvelun välillä. Ehdotuksella 4) ei myöskään reagoida merkittävimpään yhdenvertaisuutta koskevaan ja eriarvoisuutta terveydenhuoltoon tuottavaan seikkaan eli työterveydenhuoltoon. Samoin lausunnoissa korostetaan, että 5) ehdotus, joka koskee hallintorakenteita, ei ratkaise palveluntarpeiden lisääntymisen edellyttämää lisäresursointitarvetta. Muutenkin 6) sosiaali- ja terveyspalvelujen resursointia pidetään ongelmana.

15. Yllä esitetyn mukaisesti perustuslain kannalta nyt käsillä olevan ehdotuksen keskeisin arviointiperuste on sen suhde perustuslain 19.3 §:n säännökseen ja siihen, miten käsillä oleva ehdotus turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikissa tilanteissa koko maassa. Tämä tehtäväryhmä on huomattava, mutta kuitenkin rajattu. Sikäli mahdollisuudet hallittuun toteuttamiseen ovat perustuslain

19.3 §:n kannalta asianmukaisella tavalla arvioni mukaan sinänsä olemassa. Hankittu terveydenhuollon asiantuntijoiden arvio tukee tätä; kriittisimmin tähän pureutuu kysymys hyvinvointialueiden määrästä, jota osassa asiantuntijaselvitystä pidetään merkittävänä terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaiseen ja riittävään saatavuuteen vaikuttavana heikentävänä tekijänä.

16. Lisäksi uudistusta on tarkasteltava julkisen vallan vastuun kannalta. Tarkemmin sanottuna kysymyksessä on kokonaisuus, jossa on tarkasteltava yhteen perustuslain 22 §:n, 19.3 §:n ja myös perustuslain 6 §:n muodostamaa kokonaisuutta sen selvittämiseksi, miten reformilla toteutetaan julkista vastuuta ja mahdollistetaan sen viime kätinen toteutuminen. Valiokunnan mukaan lainsäädännössä on luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp). Ehdotus rakentuu korostetusti julkisen vallan vastuun ja sen toteuttamisen varaan. Ehdotetun sisältöinen järjestämisvastuu ei perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön näkökulmasta vaikuttaisi olevan ongelmallinen.