EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO

1.10.2024

EOAK/5257/2024 HE 70/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiestä kuultavaksi ja antamaan kirjallisen lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahoituksen jälkikäteistarkistusta koskevaa sääntelyä siten, että hyvinvointialueilla olisi omavastuuosuus, jonka puitteissa toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotusta ei otettaisi rahoituksessa huomioon. Tavoitteena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen.

Esityksessä ehdotetaan myös, että hyvinvointialueelle myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi jälkikäteistarkistuksessa huomioon kaikkien hyvinvointialueiden rahoitusta korottavana eränä. Muutoksella pyritään hillitsemään hyvinvointialueiden kustannusten kasvua.

Pelastustoimen riskikerrointa koskevaan lain 23 §:n säännökseen ehdotetaan teknisluonteista tarkistusta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tehtävämuutoksista erilliset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin indeksitarkistuksia lukuun ottamatta huomioon etukäteen varainhoitovuoden rahoituksessa.

Rajaan lausuntoni koskemaan viimeksi mainittua asiakokonaisuutta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Totean aluksi yleisesti, että perustuslain 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kohdat 93 ja 103 sekä PeVL 26/2017 vp, s. 22). Rahoitusperiaatteen merkitys hyvinvointialueita koskevaa sääntelyä arvioitaessa on ratkaisevan tärkeä, koska hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta (PeVL 17/2021 vp, kohta 94). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen turvaamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä on keskeinen merkitys myös arvioitaessa esitystä siltä osin kuin siinä ehdotetaan, että asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin huomioon valtion rahoituksessa hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt asiakasmaksuja koskevan sääntelyn merkittävänä ulottuvuutena sitä, että maksut eivät suuruutensa puolesta saa siirtää sosiaali- ja terveyspalveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 2 ja PeVL 39/1996 vp, s. 2). Asiakasmaksut eivät perustuslakivaliokunnan käytännön valossa myöskään saa johtaa siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävät joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (esim. PeVL 10/2009 vp, s.3/II).

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on osa sosiaalisten perusoikeuksien kokonaisuutta, johon kuuluvat perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle subjektiivisena oikeutena turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon samoin kuin perustuslain 19 §:n 2 momentissa jokaiselle taattu oikeus perustoimeentulon turvaan muun ohella sairauden ja työkyvyttömyyden aikana sekä lapsen syntymän perusteella. Perustuslain 19 §:n säännöksellä on yhteys useisiin muihinkin perusoikeussäännöksiin. Säännös turvaa viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslain säännösten huomioon ottaminen on olennaisen tärkeä osa lainvalmistelua sen kaikissa vaiheissa. Perustuslaista johtuvat vaatimukset on otettava huomioon muun ohella esityksen vaikutuksia arvioitaessa. Vaikutusarvioinnissa painopiste on esityksen konkreettisissa vaikutuksissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, kun taas hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa asiaa arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta.

Totean että nyt lausuttavanani olevassa esityksessä on puutteita kummassakin edellä mainitussa suhteessa.

Esityksen vaikutuksia erityisesti hyvinvointialueiden talouteen on arvioitu varsin perusteellisesti. Sitä vastoin esityksen ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. Esityksen mukaan tämä johtuu siitä,

että yksityiskohtaiset arviot asiakasmaksumuutosten vaikutuksista on mahdollista tehdä vasta yksittäisten asiakasmaksumuutoksia koskevien esitysten yhteydessä (HE 70/2024 vp, s. 32).

Katson että esityksen vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asemaan olisi tullut arvioida siitäkin huolimatta, että arvioon saattaa liittyä epävarmuustekijöitä. Käsitykseni mukaan ainakin esityksen olennaiset vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin olisi ollut aiheellista kuvata. Niin ikään olisi tullut arvioida, mitkä vaikutukset ovat todennäköisiä, millä aikavälillä ne ilmenevät ja miten mahdollisten kielteisten vaikutusten toteutumista voidaan torjua.

Esityksen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi olisi mielestäni ollut välttämätöntä sen vuoksi, että valittu sääntelyratkaisu ohjannee hyvinvointialueita perimään asiakasmaksuja niiden enimmäismäärän mukaisesti. Lisäksi sillä voi olla välillisesti vaikutusta myös hyvinvointialueen menettelyyn asiakkaalle määrättyjen maksujen alentamisessa tai niiden poistamisessa. Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin saattavat olla kielteisiä.

Kuten olen edellä todennut, esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan tehdä selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslain 19 §:n 3 momentin säännökseen eikä muihinkaan perustuslain säännöksiin. Perusteluista syntyy vaikutelma, jonka mukaan ehdotusta ei ole tarpeen arvioida perustuslain valossa sen vuoksi, että ehdotetuilla rahoitusjärjestelmän muutoksilla ei ole vaikutusta hyvinvointialueiden asiakasmaksuja koskevaan päätöksentekoon. Sanottu on kuitenkin ristiriidassa ehdotukselle asetettujen tavoitteiden kanssa, eikä esityksen vaikutusarvioinnista ole saatavissa tukea johtopäätökselle, jonka mukaan valitulla sääntelyratkaisulla ei olisi vaikutuksia hyvinvointialueiden asiakasmaksuja koskevaan päätöksentekoon.

Sen lisäksi, että esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat puutteelliset, koska niissä ei huolellisesti arvioida ehdotuksen suhdetta perustuslakiin, olisi ollut perusteltua, että säätämisjärjestysperusteluissa olisi tarkasteltu ehdotusta myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta (ks. PeVL 52/2014 vp, s. 3/I).

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että esityksen mukaan asiakasmaksujen yhtenä tavoitteena olisi ehkäistä epätarkoituksenmukaista palvelujen käyttöä (HE 5257/2024 vp, s. 6). Pidän väitettä erehdyttävänä ja totean selvennyksenä seuraavan.

Julkisella sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Terveyspalvelujen sisällöstä säädetään terveydenhuoltolaissa ja sosiaalipalvelujen sisällöstä sosiaalihuoltolaissa. Terveyspalvelujen antaminen perustuu terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaan yksilölliseen hoidon tarpeen arvioon. Sosiaalipalvelujen antaminen perustuu paitsi sosiaalihuollon ammattihenkilön suorittamaan yksilölliseen tarpeen

arvioon myös viranomaisen tekemään hallintopäätökseen. Lainsäädäntö jättää niukalti tilaa epätarkoituksenmukaiselle palvelujen käytölle.

Totean että palvelujen käyttöä voidaan asiakasmaksujärjestelmän avulla pyrkiä ohjaamaan sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteiden mukaisesti. Maksujärjestelmällä voidaan tukea esimerkiksi avohoitopalvelujen ja kodinomaisten palvelujen käyttöä laitospalvelujen sijaan tai ehkäisevää terveydenhuoltoa sairaanhoidon sijaan. Maksujärjestelmän avulla voidaan myös pyrkiä toteuttamaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta esimerkiksi tulosidonnaisilla maksuilla, maksujen perusteena olevilla tulorajoilla ja asettamalla maksuille enimmäismäärä.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen, että esityksessä ei ole arvioitu ehdotettujen muutosten mahdollisia vaikutuksia hyvinvointialueiden itsehallinnolliseen asemaan. Viittaan tässä yhteydessä hyvinvointialueiden perustamista koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta katsoi, että muun muassa valtion ohjauksen ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kohta 27). Eduskunnalta puuttuu näin ollen tieto jonka perusteella on arvioitavissa, onko mahdollista, että nyt ehdotetut muutokset heikentäisivät hyvinvointialueiden itsehallintoa entisestään tavalla, joka saattaa olla ongelmallinen perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Riitta Burrell

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.