

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallitusten esitysten HE 15/2017 vp¹ ja HE 47/2017² vp hyväksyttävyydestä perustuslain kannalta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviota siitä, miten ehdotettu 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 tulee kiinnittää huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen 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). Vastaus säätämisyjärjestyskysymykseen pyydetään antamaan hallituksen esityksistä ilmenevien tietojen ja saamani lisämateriaalin perusteella.

¹ HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

² HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan hallituksen esitykseen HE 47/2017 vp sisältyvää 1. lakiehdotusta (laki asiakkaan valinnanvapaudeksi sosiaali- ja terveydenhuollossa eli valinnanvapauslaki). Lausuntoa kirjoittaessani olen pitänyt silmällä uudistukseen kuuluvia muitakin lakiehdotuksia, erityisesti hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvää 2. lakiehdotusta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä eli järjestämislaki). Lausuntopyynnön mukaisesti pyrin vastaamaan sääätämisyjärjestyskysymykseen arvioimalla lakiehdotuksia yhdenvertaisuusperusoikeuden (PL 6 §) ja riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja koskevan perusoikeuden (PL 19 § 3 mom.) kannalta. Kyseiset perusoikeudet muodostavat tässä yhteydessä kokonaisuuden, johon perustan viimekätisen arvioni. Tarkastelen ehdotettua lainsäädäntöä siitä huolimatta ensin yhdenvertaisuuden ja sen jälkeen riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja koskevan perusoikeuden kannalta. Ensin mainittu arvio muodostaa lausunnon pääosan. Jälkimmäisen perusoikeuden kohdalta esitän vain joitakin täydentäviä huomioita. Lopuksi esitän johtopäätökset.

Olen tutustunut asianomaisiin hallituksen esityksiin ja perustuslakivaliokunnalta saamaani aineistoon, johon kuuluvat mm. valtioneuvoston perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017 antama selvitys (”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen hallituksen esitysten kokonaisuuden suhde perustuslakiin”) sekä kuuden perustuslakivaliokunnan kuuleman sosiaali- ja terveystalvelitiikan asiantuntijan kirjalliset lausunnot.

Ehdotetun lainsäädännön suhde yhdenvertaisuuteen (PL 6 §)

Olen arvioinut hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvien lakiehdotuksia – erityisesti ehdotuksia maakuntalaiksi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi (järjestämislaki) sekä maakuntien rahoituslaiksi – sosiaalisten perusoikeuksien (PL 19 § 1 ja 3 mom.) ja yhdenvertaisuusperusoikeuden (PL 6 §) kannalta perustuslakivaliokunnalle 6.4.2017 antamassani lausunnossa (s. 2–7). Esittämäni arvio oli tiivistetysti seuraava: Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän siirtäminen nykyisiltä kunnilta (ja kuntayhtymiltä) 18 maakunnalle edistää lähtökohtaisesti sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Sama vaikutus on niillä järjestämislakiin ehdotetuilla yksittäisillä säännöksillä, jotka vahvistaisivat maakunnalle ja toisaalta valtion viranomaisille oikeuden ja velvollisuuden ohjata eri tavoin palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Ongelmana perusoikeusnäkökulmasta pidin rahoituslakiin ehdotettua rajoitetta, joka saattaa johtaa siihen, ettei maakunta pysty saamansa valtion rahoituksen turvin järjestämään palveluita perusoikeuksia toteuttavalla tavalla. (Samaan seikkaan kiinnittää huomiota professori *Hiilamo* perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa, s. 5). Toisena pulmana perusoikeuksien kannalta mainitsin maakuntien ehdotetun lukumäärän (18). Esityksen perusteluissa viitattujen asiantuntija-arvioiden mukaan määrä on liian suuri eikä siksi turvaa kaikille maakunnille mahdollisuuksia huolehtia riittävästi palvelujen järjestämisestä. Tätä osoittavat myös ne järjestämislakiin ehdotetut säännökset, jotka koskevat järjestämis- ja tuottamistehtävien keskittämistä vain osalle maakuntia. En ottanut lausunnossani tältä osin suoraan kantaa sääätämisyjärjestyskysymykseen. Arvioni kuitenkin on, etteivät esiin tuodut seikat muodostune esteeksi tavallisen lain sääätämisyjärjestyskäytännöllä ainakaan, jos rahoitukseen liittyvä pulma poistetaan lausunnossa ehdottamallani tavalla (s. 5–6).

Täydennän arviotani yhdenvertaisuuden ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta seuraavilla valinnanvapauslakiehdotusta koskevilla näkökohdilla.

Järjestämislailla ja valinnanvapauslailla pyritään – muiden mahdollisten tavoitteiden ohella – edistämään yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja toteuttamaan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettuja perusoikeuksia parantamalla palvelujen ja vaikuttavuutta (laatua). Tavoite ilmenee niin mainittujen lakien tarkoituksenyhtäisyydestä (kummankin lain 1 §) kuin lakiehdotusten perusteluista. Yhdenvertaisuudella viitattaneen tässä yhteydessä lähinnä alueelliseen yhdenvertaisuuteen ja toisaalta yhdenvertaisuuteen henkilöiden sosiaalisesta/sosiaaliekonomisesta asemasta riippumatta. Muodollisen (oikeudellisen) yhdenvertaisuuden ohella kysymys on tosiasiallisen (ai-neellisen) yhdenvertaisuuden edistämisestä eli olemassa olevien eriarvioisuuksien poistamisesta tai ainakin vähentämisestä väestöryhmien väliltä. Myös tosiasiallisen tasa-arvon edistämistä on pidetty yhtenä perustuslain 6 §:n lainsäätäjälle osoittamana tehtävänä, joka voi, tapauksesta riippuen, oi-keuttaa muodollisen yhdenvertaisuuden rajoituksen (hallituksen esitys 309/1993 vp s. 43/I).³

Valinnanvapauslain vaikutuksia erityisesti alueelliseen yhdenvertaisuuteen on arvioitu lakiesityksen perusteluissa (HE 47/2017 vp s. 253–255) sekä valtioneuvoston perustuslakivaliokunnalle anta-massa selvityksessä (s. 10–12). Asiaan ovat ottaneet kantaa myös valiokunnan kuulemat sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijat. Yhteenveto hallituksen arvioista on, ettei ehdotuksen voida ainakaan varmasti sanoa parantavan alueellista yhdenvertaisuutta. Todennäköisempää on tilanteen pysymi-nen tässä suhteessa entisellään tai ehkä jopa heikkenevän. Asiantuntija-arviot ovat selvästi kriitti-semmät. Professori Hiilamo arvioi alueellisen yhdenvertaisuuden ”heikkenevän olennaisesti” uudis-tuksen seurauksena. Hän viittaa kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) arvioon, jonka mukaan markki-naperusteista tarjontaa on tiiviisti asutetuissa ja väestöltään suurissa maakunnissa mutta muualla ei välttämättä riittävästi, koska muilla alueilla ei synny kilpailua eli useampien sote-keskusten tar-jontaa. ”Kyse ei ole pelkästään vaihtoehtojen vaan myös mahdollisesti ainoan vaihtoehdon puut-teesta.” Hiilamon mukaan esimerkiksi ns. kokonaisulkoistukseen perustuva malli tarjoaisi paremmat edellytykset (alueellisen) yhdenvertaisuuden toteutumiselle kuin ehdotettu malli, jossa maakunta on velvollinen yhtiöittämään tarjoamansa suoran valinnan palvelut ja asiakassetelipalvelut ja jossa se voi järjestää nämä palvelut omana tuotantonaan vain ns. markkinapuutetilanteessa (s. 7–8). Hii-lamo pitää markkinapuutetilanteen määrittelyä vaikeana (s. 7), kuten tekee myös professori *Lehto-nen* lausunnossaan (s. 6–7). Myös professori *Brommels*, joka muutoin arvioi valinnanvapauslakieh-dotusta myönteisesti, pitää valintamahdollisuuden toteutumista syrjäseuduilla vähemmän toden-näköisenä kuin suurissa asutuskeskuksissa. Ongelman merkittävyyttä vähentää hänen mukaansa kuitenkin maakunnalle ja toisaalta valtiolle säädettävä velvollisuus varmistaa, ettei alueellista eriar-vioisuutta palvelujen saatavuudessa synny (s. 4). Kriittisesti valinnanvapauden vaikutuksia alueelli-seen yhdenvertaisuuteen arvioivat myös professori *Huttunen* (s. 5) ja professori *Pohjola* (s. 2).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaikutusarvioinnin perusteella ”hyvin toteutetulla valin-nanvapausjärjestelmällä” on mahdollista parantaa heikossa sosioekonomisessa asemassa olevin ih-misten palveluiden saatavuutta ja mahdollisuuksia vaikuttaa palvelujen sisältöön. Tätä tukee eten-kin asiakkaan henkilökohtaisen hyvinvointiriskin huomioiva rahoitusmalli. Asiakasvalintaa eli ns. ker-mankuorintaa on pyritty perustelujen mukaan rajoittamaan ja estämään useilla muun muassa tuot-tajille maksettavia korvauksia (63 ja 66 §) koskevilla säännöksillä (s. 254). Henkilökohtaisen hyvin-vointiriskin huomioon ottaviin korvauserusteisiin viitataan myös valtioneuvoston selvityksessä.

³ Ks. myös Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §), Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet, WSOYpro 2011 s. 228 ja 232.

Siinä valinnanvapausuudistuksella katsotaan olevan ”kohtuulliset mahdollisuudet parantaa palveluihin pääsyä ja sen yhdenvertaisuutta”. Myönteisten vaikutusten aikaansaaminen edellyttää kuitenkin, että maakunnat onnistuvat suoran valinnan palvelujen tuottajia koskevan korvausmallin yksityiskohtien täsmentämisessä. Yhdenvertaisuutta edistävinä tekijöinä selvitys mainitsee lisäksi markkinapuutetilannetta, asiakassuunnitelman laatimisvelvollisuutta sekä neuvontaa, tukea ja palveluintegraatiota koskevat säännökset samoin kuin sote-keskuksille ja maakunnan liikelaitokselle säädettävän kokonaisvastuun siitä, että asiakas saa tarvettaan vastaavan julkiseen palveluvalikoimaan kuuluvan hoidon ja palvelun. Niin ikään sote-palvelutuottajalailla (HE 52/2017 vp) on selvityksen mukaan yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus. Selvityksen mukaan ”(s)ote-uudistuksen keskeisten lakien muodostaman normikokonaisuuden voidaan ... kokonaisuutena arvioida parantavan yhdenvertaisuutta palveluiden saatavuudessa”. Valinnanvapauden tunnistettuihin riskeihin on lakiehdotuksessa esitetty selvityksen mukaan riittävästi ratkaisuja, joten lakikokonaisuus on hyväksyttävissä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. (s. 11–12).

Valiokunnan kuulemien sosiaali- ja terveystalitiikan asiantuntijoiden näkemykset eroavat tässäkin kohden merkittävästi hallituksen arvioista. Vain professori Brommelsin arvio yhdenvertaisuusvaikutuksista on samansuuntainen hallituksen arvion kanssa. Brommels viittaa Tukholman maakäräjäalueen koskevaan tutkimukseen sekä Englannin valinnanvapausjärjestelmän kokemuksiin. Hänen mukaansa ne osoittavat, että valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan toteuttaa siten, että eri väestöryhmien yhdenvertaiset oikeuden riittävin palveluihin taataan. Heikossa asemassa olevat ihmiset voivat hyötyä järjestelmästä erityisesti silloin, kun valinnanvapaus edistää varsinkin ”hyvässä asemassa olevien ihmisten vastuuta ja valmiutta huolehtia omasta terveydestään ja osallistua sairauksien hoitoon”, jolloin ammattihenkilöiden työpanosta vapautuu suunnattavaksi paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien hyväksi (s. 3–4).

Professorit Hiilamo, Huttunen ja *Teperi* toteavat kuin yhdestä suusta suomalaisen julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimivan kansainvälisesti vertaillen vaikuttavasti ja tehokkaasti. Suurimpia epäkohtia ovat järjestelmän eriarvoisuus ja varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kasvaneet palvelutarpeet, joihin ei ole kyetty vastaamaan riittävästi ehkäisevillä toimenpiteillä. Eriarvioisuuden syinä mainitaan työterveyshuolto ja korkeat asiakasmaksut. Professori Hiilamo kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen vaikutuksia on arvioitu perusteluissa vain vähän huono-osaisien palvelujen käyttäjien kannalta. Tärkeitä arviointia kaipaavia seikkoja tältä kannalta ovat hänen mielestään palvelujen hajautuminen, palvelujärjestelmän monimutkaisuus, asiakassetelien ja henkilökohtaisten budjettien mahdollinen alimitoittaminen ja sen seuraukset sekä asiakasmaksuihin kohdistuva korotuspaine (s. 4, 9–10).

Palvelujen hajautumista ja palvelujärjestelmän monimutkaisuutta sekä niiden epäedullisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen tarkastelevat lausunnoissaan myös professori Huttunen ja professori Pohjola. Huttusen mukaan uudentyyppisen palvelutehtävän organisoiminen vaatii riittävää resurssointia, johtamistaitoa, hallinnollista ja taloudellista osaamista sekä palvelujen sisällön ymmärtämistä. Potilas- ja asiakaskohtaisen integraation toteuttaminen monituottajamallissa vaatii yksityiskohtaista hoito- ja palveluketjujen kuvaamista. Jos osaamista ei ole riittävästi, integraatio ei toteudu, ehjät hoito- ja palveluketjut jäävät syntyemättä ja kustannukset karkaavat. Etenkin pienten maakuntien mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa monimutkainen järjestelmä voivat Huttusen mukaan kilpistyä etenkin alkuvaiheessa mutta myös pidemmällä aikavälillä osaavien johtajien ja toimivien

tietojärjestelmien puutteeseen. Hän pitää kokemuksen ja osaamisen puuttumista uudistuksen alkuvaiheessa ja pienissä maakunnissa myös pidemmällä aikavälillä yhtenä uudistuksen suurimmista riskeistä. ”Kokemus- ja osaamiserot johtavat eri maakunnissa erilaisiin ratkaisuihin ja suuriin ongelmiin kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Maakuntien tosiasiallinen kyky ohjata ja valvoa järjestelmää on heikko.” (s. 2).

Huttusen mukaan järjestelmän monimutkaisuus ja vaikea ohjattavuus vaikeuttavat etenkin vähän koulutettujen, vähäosaisten ja syrjäytyneiden kansalaisten mahdollisuuksia päästä palvelujen piiriin. Ne hankaloittavat myös palveluntuottajien yhteistyötä ja siten moniongelmaisten, vakavasti sairaiden ja vammaisten asiakkaiden hoitoa ja hoitoon pääsyä lisäten näin eriarvaisuutta (s. 2–3). Samansuuntainen on professori Pohjolan arvio. Hän toteaa järjestelmän suosivan terveitä, koulutettuja, sosiaalisesti hyvin voivia kansalaisia ja lisäävän entisestään väestöryhmien välistä eriarvaisuutta. Pohjolan mukaan yhdenvertaisuuden toteutumisen edellyttämä tuki, neuvonta ja ohjaus, joista valinnanvapauslaissa säädettäisiin, vaativat mittavaa panostusta ja resursseja järjestelmän monimutkaisuuden hallinnassa. ”Onkin kysyttävä, miksi järjestelmästä on tarpeen luoda niin monimutkainen, että ihmiset eivät voi siinä toimia ilman mittavaa palveluohjausta.” (s. 3–4) Konkreettisenä uhkana professori Pohjola ja professori Huttunen pitävät julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon jakautumista yhtäältä työterveyshuolto-yhtiöiden tuottamiin palveluihin ja toisaalta maakunnan omistamien yhtiöiden tuottamiin palveluihin, joiden asiakas-, sairaus- ja sosiaalisten ongelmien kirjat poikkeavat toisistaan (Pohjola s. 3, Huttunen s. 5).

Moni asiantuntija (Hiilamo, Huttunen, Lehtonen) kiinnittää huomiota asiakasmaksujen rooliin yhdenvertaisuuden kannalta. Lakiehdotukset eivät koskisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, vaan niitä koskeva lainsäädäntö on tarkoitus uudistaa myöhemmin. Asiakasmaksut liittyvät kuitenkin kiinteästi käsitellä olevaan uudistukseen, sillä niihin kohdistuu merkittävä korotuspaine etenkin siinä tilanteessa, jossa maakunnan valtiolta saama rahoitus ei riitä palvelujen järjestämiseen lain mukaisesti. Professori Hiilamon mukaan säästöpainee voivat vaikuttaa myös asiakassetelien arvon määrittämiseen liian alhaiseksi ja henkilökohtaisten budjettien alimitoitukseen, mikä voi tosiasiassa muodostaa pienituloiselle henkilölle esteen palvelun käyttämiseen (s. 9). Professori Lehtosen mukaan asiakasseteliin liittyvän pulman muodostaa asiakkaan mahdollisuus ostaa markkinahintaan lisäpalveluja tai ”parempia” palveluja asiakassetelipalvelun tuottajalta (s. 5). Tämä suosii hyvä-tulaisia asiakkaita.

Valinnanvapauslain 69 §:n 1 momentin mukaan suoran valinnan palvelun tuottajan olisi määriteltävä antamansa asiakassetelin arvo siten, että asiakkaalla on ”tosiasiallinen mahdollisuus saada tarpeensa mukainen palvelu”. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta koskemaan maakunnan liikelaitoksen antamaa asiakasseteliä. Toisaalta sekä suoran palvelun tuottajan että maakunnan liikelaitoksen myöntämää asiakasseteliä koskisi säännös, joka kieltäisi asiakassetelipalvelun tuottajaa perimästä asiakkaalta maksuja asiakassetelillä annetuista palveluista (69 § 5 mom.). Asiakassetelin arvoa koskevan päätöksen valituskelpoisuus jää ehdotuksen ja erityisesti sen perustelujen perusteella epäselväksi. Ehdotetun muutoksen hakusäännöksen sanamuoto ei rajaisi hallintovalituksen soveltamisalaa (82 § 2 mom.). Säättämisperustelujen mukaan asiakassetelin arvoa koskeva päätös ei olisi kuitenkaan valituskelpoinen, sillä asiakassetelin antamisessa olisi kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta (s. 275, myös s. 273, jossa hallintovalituksenlaiset päätökset yksilöidään).

Asiakassetelin arvosta säädettäisiin siten osaksi tulokannanvaraisesti, mikä professori Hiilamon mukaan saattaisi säästöpainneissa johtaa asiakassetelien arvon määrittämiseen liian alhaiseksi. Asiakkaan oikeus- turva edellyttää nähdäkseni joka tapauksessa sitä, että asiakassetelin antamisesta tai epäämisestä sa- moin kuin asiakassetelin arvosta tehdään valituskelpoinen päätös siitä riippumatta, antaako setelin suo- ran valinnan palvelun tuottaja vai maakunnan liikelaitos. (Olen arvioinut hallituksen esityksen 47/2017 vp sääätämisyjärjestysperusteluissa esitettyjä tulkintoja valituskelpoisuudesta peruslain 21 ja 124 §:n kan- nalta yleisemmin perustuslakivaliokunnalle 29.5.2017 antamani lausunnon sivulla 9).

Asiantuntija-arvioista esiin nouseva yhdenvertaisuusongelma poikkeaa nähdäkseni tyypillisestä lainsäätämisvaiheessa aktualisoituvasta perustuslaillisesta yhdenvertaisuusongelmasta. Kysymys on yleensä lakiehdotukseen sisältyvästä kohtuullisen rajatusta ja selväpiirteisestä muodollisen yh- denvertaisuuden rajoituksesta, jolle on esitetty jonkin yhteiskunnallisen päämäärän edistämiseen liittyvä hyväksyttävä tavoite. Arvio kohdistuu tällöin lainsäätäjän harkintavallan rajoihin, joihin vai- kuttavat rajoitusta vaativan yhteiskunnallisen intressin painavuus ja toisaalta rajoituksen vakavuus. Käsillä olevan uudistuksen tavoitteena on puolestaan edistää tosiasiallista tasa-arvoa julkisessa so- siaali- ja terveydenhuollossa ja parantaa tässä tarkoituksessa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa palvelujärjestelmässä. Kysymys on nyt siitä, missä määrin ehdotetut keinot ja uudistuksen muu sisältö palvelevat tätä tavoitetta. Toimivatko ne jopa tavoitteen vastai- sesti? Asiasta on esitetty erisuuntaisia ja jopa toisilleen vastakkaisia näkemyksiä. Jos arviot uudis- tuksen eriarvioistavista vaikutuksista osuvat oikeaan, yhdenvertaisuuteen kohdistuvaa ”rajoitusta” ei liene mahdollista perustella millään hyväksyttävällä syyllä tai tavoitteella – sellaista ei ole perus- teluissa ainakaan esitetty.

Ehdotetun lainsäädännön suhde riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja koskevaan perusoikeuteen (PL 19 § 3 mom.)

Edellä käsiteltyjen seikkojen lisäksi sosiaali- ja terveystalvitiikan asiantuntijat nostavat lausunnois- saan esiin eräitä muitakin lakiehdotuksiin sisältyviä seikkoja, jotka saattavat muodostua ongelmiksi perusoikeuksien ja ehkä erityisesti riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja koskevan perusoikeuden (PL 19 § 3 mom.) toteutumisen kannalta. Niitä ovat maakunnalle säädettävä palvelutuotannon yhtiöit- tämismvelvollisuus ja siihen liittyvä, niin sanottua markkinapuutetilannetta koskeva poikkeus, tieto- järjestelmien puutteellisuus sekä maakuntien kyky huolehtia sen vastuulle säädettävistä neuvonta- , tuki-, yhteensovittamis-, ohjaus- ja valvontatehtävistä.

Suoran valinnan palveluja ja asiakassetelipalveluja koskevasta maakunnan yhtiöittämissvelvollisuu- desta säädettäisiin valinnanvapauslain 52 §:ssä. Yhtiöittämissvelvollisuus ei koskisi niin sanottua markkinapuutetilannetta, vaan po. tilanteessa maakunnan liikelaitos olisi velvollinen tuottamaan palvelut omana tuotantonaan (43 § 3 mom.). Sääntely on merkityksellinen sosiaalisten perusoikeuk- sien kannalta, tarkoittaisihan markkinapuute tilannetta, jossa riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja ei voida turvata ensisijaiseksi ehdotetulla tuottamistavalla eli markkinaperusteisesti. Maakunnan vel- vollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveystalvelut omana tuotantona markkinapuutetilanteessa sää- dettäisiin yleisesti järjestämislain 22 §:n 3 momentissa ja seikkaperäisemmin valinnanvapauslain 43 §:n 3 momentissa ja 52 §:n 2 momentissa. Säännökset eivät ole kyseisen asian suhteen keskenään aivan yhdenmukaiset. Professori Lehtonen ja professori Hiilamo pitävät markkinapuutteen osoitta- mista vaikeana (edellä). Professori Lehtonen arvioi markkinapuutetilanteen toteutismenettelyn

(valinnanvapauslaki 43 § 4 mom.) hallinnollisesti varsin raskaaksi siihen nähden, että kyse voi olla tilanteesta, jossa yksittäinen potilas ei saa tarvitsemaansa hoitoa. Lehtosen mukaan ehdotetut säännökset eivät turvaa markkinapuutetilanteessa väestölle palveluja nopeasti ja tehokkaasti. Maakuntaa ei pitäisi hänen mielestään sitoa yhtiöittämiselvöllisyydellä, vaan sen tulisi voida käyttää kaikkia palvelujen järjestämistapoja (oma tuotanto, hankinta, yhteistyö toisen maakunnan kanssa, asiakasseteli) riittävien palvelujen turvaamiseksi (s. 7).

Valinnanvapautta tukevien tietojärjestelmien puutteisiin kiinnitetään huomiota professori Huttusen ja professori Pohjolan lausunnoissa. Koska valinnanvapauden tavoite on parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja laatua, tietojärjestelmien keskeneräisyys voi muodostaa hidasteen tai jopa esteen tämän tavoitteen ja myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiselle. Valinnanvapauden tiedonhallintapalveluista säädettäisiin valinnanvapauslain 77 §:ssä. Palveluihin kuuluisi muun muassa ”valinnanvapauden tietopalvelu, jossa on tiedot kaikista tämän lain mukaisista valinnanvapauspalvelujen tuottajista ja niiden palveluista” (77 § 1 mom. 2 kohta). Säännös on avoin siihen nähden, että kyseisen tietopalvelun tehtävänä olisi tukea asiakasta valinnanvapauden käytössä. Perustelujen mukaan palveluun saadaan ”jatkossa” tuottajakohtaisesti tietoa palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta (s. 233). Täsmällisempää aika-arviota asiasta ei esitetä. Professori Huttusen mukaan peruspalvelujen toiminnan vaikuttavuutta ja turvallisuutta mittaavien tietojärjestelmien kehittäminen vie vuosia (s. 4; myös professori Pohjola s. 2).

Sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijat ovat hyvin epäileviä sen suhteen, osaavatko maakunnat käyttää hyväksi kaikkia niitä lakiehdotuksissa tarkoitettuja ohjaus- ja valvontakeinoja – mukaan lukien rahoitusjärjestelmään sisältyvät ohjauskeinot – joiden käytöstä kuitenkin viime kädessä riippuisi, millä tavoin perusoikeudet kyetään turvaamaan uudessa järjestelmässä. Edellä viitattiin ohjauskeinojen käytön edellyttämän osaamisen puutteeseen varsinkin uudistuksen alkuvaiheissa ja osaamisen epätasaiseen jakautumiseen pienten ja suurten maakuntien kesken (Huttunen) samoin kuin asiakkaiden tarvitseman tuen ja palveluohjauksen vaatimiin resursseihin (Pohjola, Huttunen). Professori Teperin mukaan etenemistapa, jossa uudenlaisen tiedolla ohjaamisen ja seurantatietojen kehittämistä tehdään vuosien mittaan uudistuksen jo tultua voimaan, sisältää kohtuuttoman suuria riskejä ja on siksi kestävätkö. Ilman tarkkaa tietopohjaa sekä huomattavaa taloudellista ja osamisinvestointia maakunnilla ei ole hänen mukaansa kykyä hallita tilannetta (s. 2).

Johtopäätökset

Pidän sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijoiden esittämää kritiikkiä vakavana. Lakiehdotusten perusteluissa tai valtioneuvoston selvityksessä ei ole mielestäni tuotu esiin sellaisia seikkoja, joiden johdosta kritiikki tai ainakaan sen ydin voitaisiin osoittaa perusteettomaksi. Kritiikkiä ei ole sen vuoksi mahdollista sivuuttaa lakiehdotusten valtiosääntöisessä arvioinnissa. Kysymys on mielestäni erityisesti tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta sosioekonomisen aseman suhteen ja siihen liittyvästä heikossa asemassa olevien asiakkaiden tilanteesta sekä sosiaalisista perusoikeuksista, etenkin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle. Kysymys on myös perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettamasta velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asiantuntijalausuntojen perusteella on hyvin vaikea päätyä katsomaan lakiehdotusten olevan sopu-

soinnussa perustuslakiin sisältyvien vaatimusten kanssa tai edes pitää ehdotuksiin sisältyviä perusoikeusrajoituksia siinä määrin vähäisinä, että ne olisi mahdollista hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Suurimmat pulmat liittyvät valinnanvapautta koskevaan lakiehdotukseen, jonka suhdetta perustuslain 124 §:ään olen tarkastellut kriittisesti, tosin nyt esittämääni lievemmin kriittisesti, perustuslakivaliokunnalle 29.5.2017 antamassani lausunnossa. Toinen suuri pulma, jonka myös asiantuntijat tuovat esiin lausunnoissaan, koskee uudistuksen tiukkaa aikataulua. Etenemistä ajatellen professori Hiilamon lausuntonsa lopuksi tekemä ehdotus uudistuksen vaiheistamisesta on mielestäni mitä kannatettavin.

Tampereella 7. kesäkuuta 2017

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori