

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.6.2017 KELLO 9.00

HE 15/17 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamisesta sekä
HE 47/17 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Olen sihteerin sähköpostikirjeen pohjalta ymmärtänyt niin, että asiantuntijoita halutaan nyt kuulla erityisesti siitä, turvaako ehdotettu lainsäädäntö perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla ihmisten oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja turvaako se ne niin valtakunnallisesti kuin alueellisesti ja myös eri väestöryhmiä ajatellen yhdenvertaisella tavalla. Olen myös ymmärtänyt niin, että nyt ei ole niinkään kyse joidenkin yksityiskohtien mahdollisesta ongelmallisuudesta perustuslain kannalta kuin ehdotetun lainsäädännön keskeisten yleisten vaikutusten hyväksyttävyydestä perustuslain kannalta. Jos ehdotetulla lainsäädännöllä tulisi olemaan yleisiä sosiaali- ja terveyspalvelujen tosiasiallisen yhdenvertaisen toteutumisen kannalta merkittävästi ongelmallisia vaikutuksia, voidaan joutua arvioimaan, onko eduskuntakäsittelyssä mahdollista muuttaa lakiehdotuksia perustuslain kannalta riittävällä tavalla. - Pyrin seuraavassa tarkastelemaan vain kysymyksiä, jotka liittyvät säädösehdotusten tällaisiin mahdollisiin laaja-alaisiin, sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen kannalta merkittävästi ongelmallisiin ja yksittäisiin säännösmuutoksiin vaikeasti ehkäistäviin tai korjattaviin vaikutuksiin.

- - - - -

On sinänsä selvää ja tuttua, että - lyhyesti todettuna - poliittinen tarkastelu ja

valtiosääntöoikeudellinen tarkasteltu ovat kaksi eri asiaa. Se, että jotakin lakiehdotusta mahdollisesti voidaan perustellusti kritisoida poliittisin tai tarkoituksenmukaisuutta koskevin perustein, ei vielä sano mitään ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Kun tässä kuitenkin on kyse hyvin laaja-alaisesta, merkittävästä ja keskustelua herättäneestä uudistuksesta ja sen kokonaisvaikutuksista, on minusta paikallaan aluksi esittää taustaksi joitakin yleisiä näkökohtia.

Yksi lähtökohta on se, että valtiosääntö ei torju suurtenkaan uudistusten tekemistä sinänsä. Varsinkin suuriin uudistuksiin sisältyy käytännössä kai jotenkin väistämättä se, että asiat eivät tule kerralla täysin valmiiksi, yksityiskohtia täytyy käytännön kokemusten pohjalta muuttaa, jatkuva kehittäminen kuuluu jonkin verran kuvaan. Tätä näkökohtaa ei voida täysin sivuuttaa arvioitaessa esim. jonkin tekeillä olevan uudistuksen toteutukseen yksityiskohdissa liittyviä epävarmuustekijöitä.

Viittaan tässä yhteydessä yleisesti valiokunnalle 24.5.2017 valinnanvapautta koskevasta esityksestä HE 47/17 vp antamaani lausuntoon. Tarkastelin lausunnossa lyhyesti, mikä asiassa oli tai ei ollut perustuslakikysymys, ja totesin siinä mm.:

”Hallituksen esityksessä (myös aikaisemmassa esityksessä) on viitattu erilaisiin käytännössä mahdollisiin epäkohtiin ja miten niitä pyritään torjumaan tai siihen, miksi ei ole valittu jotakin muuta ajateltavissa olevaa järjestelyvaihtoehtoa. Tällaisia kysymyksiä ovat (sattumanvaraisessa järjestyksessä) esim. houkuttaako ehdotettu järjestely yli- ja alihoitoon, johtaako se palveluntuottajien harjoittamaan asiakasvalintaan (ns. kermankuorinta), onko yhtiöittämispakko tässä välttämätöntä, pitääkö järjestämistehtävä ja tuottamistehtävä tiukasti erottaa toisistaan, miten rahoitus olisi syytä järjestää, olisiko muita järjestelymalleja, jotka paremmin turvaisivat perustuslain periaatteiden toteutumisen, kuinka perusteltu on palvelun tuottajalle maksettavan kiinteän korvauksen peruste (kapitaatiomalli), ovatko käyttöönottoaikataulut ollenkaan realistisia, saadaanko tietojärjestelmäratkaisuja toimimaan uudistuksen täytäntöönpanon vaatimalla tavalla, saadaanko uudistuksella aikaan säästöjä tai edes kulujen nousun hillintää. Tämänkaltaisten kysymysten takana voi olla perusteltuja epäilyjä ja monet niistä ansaitsevat perustellusti huomiota uudistuksen eduskuntakäsittelyssä. Lähtökohtaisesti ne eivät kuitenkaan ole perustuslakia koskevia kysymyksiä, vaan, jos niin halutaan sanoa, poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja lainsäätäjällä olevan poliittisen vastuun kysymyksiä.”

Tällaisia kysymyksiä, jotka eivät lähtökohtaisesti ole perustuslakikysymyksiä, on tietysti muitakin. Voidaan esim. viitata toteamukseen professori Huttusen valiokunnan kuulemisessa 1.6.2017 jättämässä lausunnossa (s.1): ”Uudistus ei muuta tärkeintä yksittäistä eriarvoisuuden syytä: osa väestöstä on uudessa järjestelmässä sekä maakunnallisen terveydenhuollon että työterveyshuollon piirissä, osa vain maakunnallisen terveydenhuollon piirissä.” Em.lausunnossani valiokunnalle (24.5.2017) totesin toisaalta

myös, että vaikka mainitunlaiset kysymykset eivät lähtökohtaisesti koske perustuslainmukaisuutta, niihin voi tietyissä tilanteissa liittyä perustuslainmukaisuusongelmia tai ne voivat tietyissä tilanteissa johtaa tällaisiin ongelmiin.

Tarkastelin em. lausunnossani myös kysymystä, voidaanko käytännössä ehkä havaittavaa palvelujen epäyhdenvertaisuutta pitää valtiosääntöikeuden kannalta relevantilla tavalla seuraamuksena juuri tästä tarkasteltavana olevasta lakikokonaisuudesta (sen täytäntöönpanosta). Toistamatta tuolloin esittämäni laajemmin lainaan lausunnosta tähän pari kohtaa. Totesin mm. (s. 7):

”Kun kyseessä on merkittäviä asioita koskeva, hyvin laaja-alainen, periaatteessa pysyväksi tarkoitettu ja huomattavassa määrin muut järjestelyt poissulkeva järjestely, ei järjestelyn täytäntöönpanon yhteydessä ilmenevää palvelujen epäyhdenvertaisuutta mielestäni voitaisi selittää tässä merkitykselliseksi sillä perusteella, että alueella on vastaavaa epäyhdenvertaisuutta ollut aikaisemminkin.”

Vähää myöhempanä jatkoin:

”Kysymys siitä, voidaanko PL 19 §:ssä tarkoitettuja palveluja koskevan epäyhdenvertaisuuden katsoa johtuvan uudistuksen täytäntöönpanosta, on sinänsä tärkeä. Kysymyksen ja sitä koskevien tarkastelujen tosiasiallista merkitystä määrittää kuitenkin tuntuvasti julkisella vallalla ja maakunnilla tässä oleva vastuu. Viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta (toteutumisen edellytyksistä) on julkisella vallalla, lainsäätäjällä. Tekeillä oleva uudistus on sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisessä hyvin kattava ja asettaa käytännön vastuun palvelujen toiminnasta ja siten myös ko. perusoikeuksien toteutumisesta maakunnille. Jonkin verran kärjistäen voisi sen vuoksi sanoa, että näin kokonaisvaltaiseksi muodostetussa järjestelmässä maakunta vastaa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta alueellaan siitä riippumatta, katsotaanko jonkin käytännössä syntyvän tilanteen johtuvan suoraan esim. nyt ehdotettujen lakien täytäntöönpanosta.”

Taustaksi vielä lyhyt kommentti valiokunnan tehtävästä tällaisessa asiassa. Perustuslain 74 §:n mukaan valiokunnan tehtävänä on mm. antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Mitä tällainen lausunto on, lienee käytännössä varsin selvää. Ainoastaan tällainen lausunto on myös oikeudellisesti täysistuntoa ja muita valiokuntia sitova. Valiokunta on käytännössään kuitenkin mennyt tilanteittain näin rajautuvan tehtävän ulkopuolelle ja lausunut esim. jonkin lakiehdotuksen soveltuvuudesta valtiosäännön kokonaisuuteen tai tarkasteltavana olevien vaihtoehtojen keskinäisestä paremmuudesta perustuslain kannalta. Tällainen ei sitovaan vaan ohjaavaan vaikutukseen pyrkivä ”pehmeämpi” lausuminen on joissain tilanteissa hyvin perusteltua. Kun tässä asiassa on kysymys yksilön oikeuksien kannalta hyvin merkittävästä ja hyvin laaja-alaisesta uudistuksesta, on valiokunnalla tavanomaista enemmän aihetta

kiinnittää varsinaisesti säätämisyjärjestystä koskevien kysymysten lisäksi huomiota siihen, miten hyvin tai huonosti erilaiset valittavissa olevat järjestelyt toteuttavat yksilön oikeuksia.

- - - - -

Aiheutuuko nyt käsiteltävän lakikokonaisuuden toimeenpanosta sitten sellaisia yleisiä, oikeutta palvelujen yhdenvertaisuuteen (PL 19 ja 6 §) koskevia kielteisiä vaikutuksia, jotka ovat merkittävyytensä vuoksi jo ongelmallisia perustuslainsuojan kannalta? Kyse on siis (lakikokonaisuudesta) tosiasiallisesti aiheutuvista vaikutuksista, ei niinkään siitä, mitä yksittäisillä säännöillä ehkä on tavoiteltu. Kysymyksen kannalta mielenkiintoisia ovat lausunnot, joita eräät sosiaali- ja terveyspalvelujen muut kuin juristiasiantuntijat esittivät valiokunnan kuulemisessa 1.6.2017. Olen kiitollinen valiokunnan tarjoamasta mahdollisuudesta tulla kuulemaan näitä asiantuntijoita ja tutustua heidän kirjallisiin lausuntoihinsa, jotka minusta oli laadittu asiantuntemuksella ja maltilla. Lausunnot eivät välttämättä kata kaikkia em. kysymyksen tarkastelussa merkittäviä asioita. Lausunnoissa on kuitenkin mainittu asioita, jotka mielestäni selvästi vaativat tässä yhteydessä huomiota.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen/toteutumattomuuteen.

Huttunen toteaa (s.5): ”Peruspalvelujen tarjonnassa ja saatavuudessa tulee olemaan suuria eroja toisaalta maakuntien ja toisaalta suurten kuntien ja niiden ympäryskuntien ja pienten kuntien ja haja-asutusalueiden välillä.” Hiilamon mukaan (s.7-8) ”Jos lakiesityksen alueellisen yhdenvertaisuuden arvioinnin vertailukohteena käytetään lakiesityksessä mainitulla tavalla nykytilannetta, voidaan todeta alueellisen yhdenvertaisuuden heikkenevän olennaisesti.” Pohjola toteaa (s.2): ”Tulevat 18 maakuntaa ovat mahdollisuuksiltaan, kooltaan, osaamisen rakenteiltaan ja maantieteellisiltä erityispiirteiltään keskenään kovin erilaisia ja niitä on lukumääräisesti liikaa. Palvelujärjestelmään tulee muodostumaan selkeitä alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa. Tämä toimii yhdenvertaisuuden periaatetta vastaan. Yhdenvertaisuus ei tule toteutumaan erityisesti harvanaasutuilla alueilla, joihin valinnanvapauden markkinaperustaisuudelle rakentunut malli ei pysty takaamaan yhdenvertaisella tavalla monipuolista palveluvalikkoa kuin tiheästi asutuilla alueilla.”

Lausunnoissa puhutaan myös eri väestöryhmien välisestä epäyhdenvertaisuudesta.

Teperi toteaa mm. (s. 3): ”Monimutkainen valinnanvapausmalli asettaa kansalaiset yhdenvertaisuuden sijasta eriarvoiseen asemaan, sillä ihmisten valmiudet ja mahdollisuudet valita ovat hyvin erilaisia. Etenkin heikommassa asemassa olevat kohtaavat vaikeuksia valitsemisessa:----- Esitetty järjestelmä suosii terveitä, koulutettuja, sosiaalisesti hyvin voivia kansalaisia ja lisää entisestään väestöryhmien välistä eriarvoisuutta ja mahdollisesti myös rajapinnoilta väliinpuotoamista.” Huttunen toteaa (s.5): ”On todennäköistä, että työterveyshuollon asiakkaat listautuvat osin

pitkäaikaisen asiakkuutensa ja aktiivisen markkinoinnin ansioista työterveysyhtiönsä asiakkaisiksi. Nykyisten terveyskeskusten asiakkaat ja haja-asutusalueiden asukkaat listautuvat pääosin maakunnallisten yhtiöiden asiakkaisiksi. Konkreettisena uhkana on, että sosiaali- ja terveydenhuolto jakautuu kahdeksi eri järjestelmäksi, joiden asiakas-, sairaus- ja sosiaalisten ongelmien kirjo poikkeaa toisistaan. Seurauksena on pahimmassa tapauksessa merkittävä eriarvoisuusongelma.... ”

Kysymykseen väestöryhmien välisestä yhdenvertaisuudesta liittyy myös kysymys asiakasmaksuista.

Hiilamo toteaa mm. (s.9-10): ”Suomessa asiakasmaksut ovat jo nyt poikkeuksellisen korkeita ja aiheuttavat tosiasiallisia esteitä terveyspalveluiden saamiselle.... Asiakasmaksujen nostamiseen on kova paine erityisesti hammashoidossa ja avoterveydenhuollon erikoislääkäripalveluissa.....Jos nykyiset omavastuut siirretään asiakasmaksuihin, niiden taso muodostuu kestävämmän korkeaksi pienituloisille. Jos näin ei menetellä, vastaava rahasumma on pois jostain muualta sote-järjestelmässä. Myös asiakassetelien lisämaksut voivat muodostaa esteen yhdenvertaisuuden toteutumiselle.” Lehtonen toteaa mm. (s. 5): ”Suomeenkin on viime vuosina syntynyt ryhmä potilaita, jotka joutuvat rahoittamaan sairaanhoitoaan toimeentulotuella.... On runsaasti tutkimustuloksia siitä, että asiakasmaksut eivät tuota terveyttä, mutta voivat lisätä eriarvoisuutta terveyspalvelujen käytössä..... Näin ollen uudistuksessa pitäisi erityisesti varmistaa, että asiakasmaksut (varsinkaan yhdessä muiden hoitoon liittyvien kulujen kanssa) eivät muodosta estettä terveyspalvelujen riittävälle saatavuudelle ja siten lisää väestön terveyseroja.”

Yhtenä, myös palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttavana ongelmana lausunnoissa mainitaan uudistuksen käyttöönoton aikataulu.

Huttunen toteaa lyhyesti (s. 1) yhtenä vakavana uhkana järjestelmän ajautumisen kaaokseen, kun uusi järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2019 alussa, ja (s. 6) lyhyellä aikavälillä suurimpana uhkana järjestelmän ajautumisen kriisiin keväällä 2019. Konkreettisemmin hän toteaa (s. 3): ”Toimivan integraation toteuttaminen lakiesityksen monituottajamallissa on vaikea tehtävä. Haasteet ovat erityisen suuria toiminnan alussa, kun tietojärjestelmiä, osaamista ja kokemusta ei vielä ole. Monimutkainen ja vaikeasti johdettava organisaatio haittaa palvelutuottajien yhteistyötä, lisää kustannuksia ja vaikeuttaa johtamista senkin jälkeen, kun tietojärjestelmät usean vuoden jälkeen ovat olemassa ja kokemusta järjestelmän toiminnasta on kertynyt. Yhteistyön ongelmat vaikeuttavat etenkin moniongelmaisten, vakavasti sairaiden ja vammaisten asiakkaiden/potilaiden hoitoa ja hoitoon pääsyä ja lisäävät eriarvoisuutta.” Pohjola (s. 4) lausuu: ”Alkuvaiheessa liian tiukan aikataulun vuoksi maakunnat joutuvat eriarvoiseen asemaan yksityisiin palvelutuottajiin nähden, kun maakuntien on valtavan lyhyessä ajassa organisoitava alusta alkaen oma palvelutuotantonsa ja hoidettava samalla kokonaisvastuu koko uudistuksesta. Maakunnat eivät ole vielä edes olemassa ja niille on asetettu ylivoimainen tehtävä.” Hiilamo lausuu mm. (s. 6): ”Edellä mainitujen tehtävien lisäksi maakunnilla on valtavan haastava rooli valinnanvapauden toteuttamisessa, johon liittyy paitsi yhtiöiden perustaminen myös monimutkaisia neuvotteluita eri palveluntuottajien – ennen muuta suurten konsernien sote-keskusten - kanssa . Maakunnat eivät tule suoriutumaan näin vaativasta tehtävästä ottaen huomioon, että ne ovat vasta aloittamassa toimintaansa.” Lopussa (s.9) Hiilamo vielä mainitsee, että väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen liittyvää ”ongelmaa voidaan lievittää vaiheittaisella etenemisellä valinnanvapauden toteuttamisessa. Tämä antaisi lisää aikaa

kokeiluihin ja oppimiseen riittävän palveluohjauksen järjestämisessä (ml. rahoitusinstrumentit).”

Asiantuntijoiden edellä viitatuista kannanotoista ei tietenkään tule ottaa, miten käytännössä tulee käymään. Alan useamman asiantuntijan eduskunnan valiokunnalle virallisesti esittäminä arvioina ja käsityksinä näitä kannanottoja ei kuitenkaan voida kevyesti sivuuttaa, vaan valiokunnan on otettava ne asianmukaisesti huomioon arvioidessaan ehdotetun uudistuksen käytännön toimivuutta ja vaikutuksia. Jos valiokunta päätyy katsomaan, että suunnitellun uudistuksen täytäntöönpano tulee väistämättä tai riittävällä (suurella) todennäköisyydellä johtamaan viitatuista kaltaisiin merkittäviin ongelmiin palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumisessa, valiokunta joutuu ottamaan kantaa siihen, vaikuttavatko ongelmat laajemminkin sääätämismääräyksiin vai olisiko kyseessä säännösmuutoksia korjattavissa oleva ongelma (esim. tyyppiä asiakasmaksujen määräytymisperusteen muuttaminen) vai onko kyseessä asia, jossa valiokunta voi tyytyä ”pehmeiden” (ohjaavien/suositteluvien) lausumien esittämiseen.

Valiokunnan tehtävänä olevan, syntyviä tilanteita koskevan arvion oleellisena elementtinä on kuitenkin myös se, minkälaisia edellä tarkoitettujen ongelmien syntyä estäviä tai ongelmien merkitystä lieventäviä järjestelyjä suunniteltuun lakikokonaisuuteen sisältyy. Tällaisista järjestelyistä saa kuvan valtioneuvoston perustuslakivaliokunnan pyynnöstä valiokunnalle 31.5.2017 antamasta kahdesta selvityksestä (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen hallitusten esitysten kokonaisuuden suhde perustuslakiin ja Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpano). Ennen näiden järjestelyjen tarkastelua mainitsen kuitenkin (jälleen) kaksi seikkaa, joilla nähdäkseni on tai voi olla merkitystä arvioitaessa mahdollisesti syntyvien ongelmien ja niiden ehkäisemiseen tarkoitettujen järjestelyjen merkitystä.

Tärkeämpi näistä asioista on se, että palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumisessa ei ole kyse siitä, mitä keskimäärin tai yleensä tai enemmistössä tilanteita tapahtuu tai miten ”maakuntasektori” kokonaisuutena ottaa selviää sille osoitetuista tehtävistä. Yhdenvertaisuudessa on tässäkin kyse siitä, että yksilöitä kohdellaan (yksilöt saavat palveluja) PL 6 §:ssä edellytetyllä tavalla yhdenvertaisesti. Palvelujen yhdenvertaisuutta koskevan oikeuden rikkomista voi siten merkitä jo esim. se, että jonkin maakunnan jollakin alueella ei saada ko. palveluja yhdenvertaisesti katsottavalla tavalla. Tähän aikaisemmin jo esillä olleeseen yksilöiden asemaa koskevaan painotukseen voidaan liittää myös ajallinen elementti. Jonkin lainsäädännön mukaisten oikeuksien (palvelujen) yhdenvertaisessa

toteutumisessa ei ole kyse esim. siitä, miten jotkin palvelut toteutuvat kun lainsäädäntö on sisäänajettu ja käytännöt ovat vakiintuneet tai siitä, mitä lainsäädännöllä on alunperin tavoiteltu tai palvelujen toteutumisesta jonakin kymmenvuotiskautena. Yhdenvertaista kohtelua voidaan vaatia lain soveltamisen alusta alkaen eikä yhdenvertaisuuden toteutumista voida rajata esim. vuosiluokittain arvioitavaksi.

Toinen, teknissävyisempi asia liittyy mahdollisuuksiin myöhemmin muuttaa omaksuttuja ja käytännössä jo toimivia järjestelyjä. Jos jonkin tällaisen, jo ”asettuneen” järjestelyn katsottaisiin johtavan epäkohtiin esim. kermankuorinnan tai pienten yritysten toimintaedellytysten häviämisen vuoksi, ei tilanteen korjaaminen välttämättä ole helppoa. Hankaluudet tai esteet voivat tällöin olla myös luonteeltaan juridisia, jos ja kun kyseessä olisi puuttuminen jonkin yksityisen tahon laillisesti ja ohjeiden mukaisesti harjoittamaan elinkeinotoimintaan, jossa on palkattu työntekijöitä, investoitu.

Minkä tahansa merkittävän toiminnan ja varsinkin uudentyyppisen toiminnan säätelyssä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että toiminnan tai toimintakulttuurin julkisessa ohjaamisessa käytetään lupaehtojen, sopimusmenettelyjen, suositusten, raportoinnin, tukijärjestelyjen ja jälkivalvonnan kaltaisia, viranomaisille usein myös harkinnanvaraa jättäviä keinoja. Perustuslakivaliokunta ei käsittääkseni ole kuitenkaan pitänyt tämänkaltaisia keinoja (niiden kokonaisuutta) automaattisesti riittävänä silloin kun on ollut kyse jonkin perusoikeuden lainsäädännöllisistä takeista. Tällaisten keinojen sijaan tai ohella on edellytetty tarkkarajaisia velvoittavia tai sanktioivia normeja. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on keskeisesti kyse uudentyyppisten, vasta toimintansa aloittavien ja toimintaympäristöltään ja kapasiteeteiltaan hyvin erilaisten yksiköiden – maakuntien – toiminnan ohjaamisesta yksilöiden perustuslaissa suojattujen etujen kannalta tärkeissä ja käytännössä hyvin moninaisissa muodoissa esiin tulevista kysymyksistä. Tällaisessa tilanteessa on minusta korostettu tarve edellyttää, että perusoikeuksien toteutumista – esimerkiksi juuri PL 19 §:ssä turvattujen palvelujen saamista PL 6 §:ssä edellytetyllä tavalla yhdenvertaisesti - suojellaan tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla.

Tältä kannalta katsottuna valtioneuvoston em. selvitykset enemmänkin herättävät kysymyksiä kuin vakuuttavat. Tarkastelen tässä kohden lähinnä vain laajempaa, esitysten kokonaisuuden suhdetta perustuslakiin koskevaa selvitystä. En tiedä tarkastelenko selvitystä jotenkin väärin, mutta minusta siinä on hyvin paljon tyydytty väljiin, periaatteiden tasolla liikkuviin tai tavoitteiden hyvyttä, ”mahdollisuuksia” ja asioiden toivotulla tavalla

järjestymistä koskeviin lausumiin. Yksittäisiä lausumia ei pitäisi arvioida erilleen otettuina, mutta lausutun todellinen anti yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnille jää epävarmaksi esim. seuraavissa lausumissa.

S. 5 : ”Asiakkaan tasolla palveluintegraatio tarkoittaa sitä, että asiakas saa sujuvasti tarvettaan vastaavat palvelut. Tässä toteutuvat perustuslain 19 §:n edellyttämät riittävät, yksilön tarpeen mukaiset palvelut yhdenvertaisella tavalla.”

S.10: ”Vaikutusarvioiden perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus parantaa selvästi mahdollisuuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa”.

S. 11: ”Riski yhdenvertaisuudelle koituu ehdotetun valinnanvapauslain epävarmoista vaikutuksista.”

S. 11: ”Valinnanvapausuudistuksella on sen vaikutusarvioinnin perusteella kohtuulliset mahdollisuudet parantaa palveluihin pääsyä ja sen yhdenvertaisuutta.”

S. 11: ”Yhdenvertaisuuden kannalta myönteisten vaikutusten aikaansaaminen edellyttää kuitenkin, että maakuntakohtaisesti onnistutaan sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden tuottajien korvausmallin yksityiskohtien asettamisessa. Tätä on tarkoitus tukea valtakunnallisella laskenta- ja hinnoittelumallien valmistelulla osana maakunnille suunnattua, valinnanvapauslain 94 §:ssä tarkoitettua muutostukea.”

S. 12: ” Sote-uudistuksen keskeisten lakien muodostaman normikokonaisuuden voidaan näin kokonaisuutena arvioida parantavan yhdenvertaisuutta palveluiden saatavuudessa ja valinnanvapauden tunnistettuihin riskeihin on valinnanvapauslakia koskevassa ehdotuksessa esitetty riittävästi ratkaisuja. Lakikokonaisuus on näin hyväksyttävissä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Toimeenpanossa on kuitenkin tarkasti seurattava yhdenvertaisuuden toteutumista ja myös sitä, ettei yksilötasolla synny tilanteita, joissa sosiaali-ja terveyspalveluiden saatavuus vaarantuu.”

Selvityksessä viitataan (s. 11) myös siihen, että valinnanvapauden vaikutuksia yhdenvertaisuuden kannalta käsitellään ”perusteellisesti” valinnanvapauslakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sivuilla 252 -255. Mainituilla sivuilla on kyllä viittauksia siihen, mitä maakunta ” voi” joidenkin ongelmatilanteiden johdosta tehdä, mutta merkittävästi myös viittauksia erilaisten epäyhdenvertaisuutta sisältävien tilanteiden mahdollisuuteen.

Niissä palvelujen epäyhdenvertaisuuksissa tai niitä koskevissa riskeissä, joihin edellä mainituissa asiantuntijoiden lausunnoissa on viitattu, on kyse vain ehdotetun lainsäädännön toimeenpanosta johtuvista vaikutuksista, ei sen sijaan eroista , jotka johtuvat esimerkiksi maantieteellisistä tekijöistä tai henkilön itsensä vapaasti ja informoituna (ja valintoihin kykenevänä) tekemistä valinnoista. Ne järjestelyt, joita ehdotetaan lakikokonaisuuteen sisältyy palvelujen epäyhdenvertaisuudesta aiheutuvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien ehkäisemiseksi tai aiheutuvien haittojen lieventämiseksi , nojautuvat mielestäni ensi sijassa harkinnanvaraisiksi jääviin toimenpidemahdollisuuksiin ja oletuksiin asioiden sujumisesta tavoitellulla tavalla. Lakikokonaisuuteen ei sen sijaan nähdäkseni sisälly

riittävän tarkkarajaisesti säädettyjä konkreettisia velvoitteita maakunnille huolehtia erilaisissa ei-tavoitelluissa tilanteissa ko. palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisesta koko maakunnassa (eikä ehkä sisälly myöskään takeita sille, että maakunnilla on tähän tarvittavat resurssit ja toimivaltuudet). Lakikokonaisuuteen ei nähdäkseni myöskään sisälly riittävän tarkkarajaisesti säädettyjä konkreettisia velvoitteita valtiolle huolehtia siitä, että maakunnat hoitavat (ja pystyvät hoitamaan) äsken mainitun tehtävän, eikä myöskään velvoitetta huolehtia siitä, että maakuntien välille ei synny yhdenvertaisten palvelujen turvaamisessa sellaisia merkittäviä eroja, jotka ovat järjestelmän puitteissa vältettävissä.

Joitakin edellä viitatuissa asiantuntijalausunnoissa tarkoitettuja palvelujen epäyhdenvertaisuutta koskevia riskejä voitaisiin ehkä jo pitää niin merkittävänä, että tavallisessa laissa ei sellaisia voida ottaa perusoikeuksia oleellisella tavalla koskevilla kysymyksissä. Pidetäänkö näitä riskejä niin vakavina - sekä palveluihin kohdistuvan vaikutuksen että pelätyn kehityksen todennäköisyyden huomioon ottaen – että kyseessä on jo perustuslainvastaisuus, sopii joissain kohdin ehkä jäämään valiokunnan harkinnan varaan. Eräässä kohden ei minusta kuitenkaan ole tällaista harkinnan varaa.

Kysymys on uudistuksen sisäänajovaiheen aikataulusta. Toisessa vaakakupissa, jos niin halutaan sanoa, on yksilön oikeus saada PL 19 §:ssä turvattuja palveluja ja saada niitä PL 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhdenvertaisesti. Tämän oikeuden merkitykseen kuuluu, että kyse on yksilölle usein erittäin tärkeistä, ehkä konkreettisesti elintärkeistä palveluista. Erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta oikeus sisältää myös sen, että kaikkia asiakkaiden/potilaiden ”vuosiluokkia” tai vaikkapa ”puolivuosisuokkia” on kohdeltava samalla tavoin, kohtelun erilaisuutta ei voida perustella sillä, että kyseessä on sisäänajovaihe. Merkittävää on myös se, että tietyssä vaiheessa esim. sisäänajovaiheeseen vedoten antamatta jäänyttä palvelua ei ehkä koskaan myöhemmin voida korvata (asetelma voi ts. olla tässä merkittävästi toinen kuin joissakin kokeilutilanteissa).

Toisessa vaakakupissa on sitten uuden sosiaali- terveystalvelujen järjestelmän kiireinen täytäntöönpano. Edellä on viitattu valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden tähän järjestelmän soveltamisen kiireiseen aloittamiseen kohdistamaan kovaan kritiikkiin. Mielenkiintoista on, että myös esim. valtioneuvoston vastikään valiokunnalle antamisssa em. selvityksissä viitataan hankkeen toteuttamisen alku-tai siirtymävaiheen keston ja vaiheeseen liittyviin epävarmuuksiin.

Laajemmassa, esitysten kokonaisuuden suhdetta perustuslakiin koskevassa raportissa

esim. viitataan (s. 7) maakuntatieto-ohjelmaan, jossa on tarkoituksena automatisoida raportointi tiedolla johtamisen kehittämiseksi ja todetaan: ”Merkittäville osin kuitenkin digitalisoinnin onnistuminen riippuu toimeenpanossa tehtävistä ratkaisuista”. Uudistuksen toimeenpanoa koskevassa selvityksessä taas todetaan mm. (s. 9): ”Muutoksen aikataulu on nopea, jolloin siirtymästä tulee palveluiden osalta vaiheittainen ja siirtymän aikataulusta muutaman vuoden mittainen..... Mikäli muutostavoitteen nopeassa tahdissa, laajuudessa ja säästöissä halutaan pysyä, valinnanvapauden toteuttamisessa ei voida käynnistää ja toteuttaa keskitetyn tietovarannon tyyppistä uutta valinnanvapautta tukevaa tietojärjestelmää tai kansallista laaturekisteriä vuoteen 2019 mennessä.... Niiltä osin kuin valinnanvapautta ei toteuteta alkuvaiheessa, maakunta jatkaa peruspalvelujen tuottamista nykyisissä tiloissa, käytössä olevilla resursseilla ja tämänhetkisellä palvelusisällöllä.” Edelleen selvityksessä todetaan mm. (s. 11): ”Siirtymävaiheen laajimpia ja merkittävimpiä ovat asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja muiden sote-tietojärjestelmien yhdistäminen, joissa voidaan joutua tekemään siirtymäkauden aikana myös väliaikaisia ratkaisuja. ” Kokonaisarviossa todetaan vielä (s.13): ”Hallituksen esityksen mukainen toimeenpanoaikataulu on kireä. Sen toteuttaminen edellyttää sitä, että lainsäädäntö saadaan hyväksyttyä heinäkuussa 2017 tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Toimeenpanolle varattu aika on riittävä, mikäli toimeenpano etenee systemaattisesti ja johdetusti ja se on maakunnittain riittävästi resursoitu.”

Isoissa järjestelmissä voi päästä syntymään myös erilaisia ei-toivottuja tapahtumaketjuja, tahattomia ”sattumuksia”. Tässä ei kuitenkaan ole kysymys tahattomista seuraamuksista, vaan tietoisesti luodusta kiireisestä aikataulusta, jota joudutaan soveltamaan asemaltaan ja valmiudeltaan erilaisissa yksiköissä ja jonka soveltaminen tulee osaksi jo riittämättömän valmistautumisajan vuoksi useiden asiantuntijoiden mukaan johtamaan alueellisesti ja eri väestöryhmien välillä merkittävään epäyhdenvertaisuuteen palveluissa. Palvelujen yhdenvertaisuuden säilyttämiseen epäilemättä tulee kohdistumaan erilaisia paineita ja liittymään erilaisia riskejä myös tilanteessa, jossa nyt tavoiteltu järjestelmä on täydessä vakiintuneessa käynnissä. Minusta nämä juuri järjestelmän sisäanjovaiheen kiireisyyteen ja paljolti kiireestä johtuviin epävarmuuksiin ja eritahtisuusmahdollisuuksiin sisältyvät palvelujen epäyhdenvertaisuuden riskit ovat - kun kyse ei ole mistään keskimääräisestä palvelujen tasosta, vaan vaikkapa vain jonkin maakunnan tietyllä alueella olevien yksilöiden saamista palveluista - kuitenkin niin merkittävät ja ilmeiset (imminentit), että on perusteltua katsoa ehdotetun toimeenpanoaikataulun johtavan ristiriitaan perustuslain kanssa . Voidaan myös sanoa niin, että tavallisen lainsäätäjän valtuuksiin ei voi kuulua, kun mitään pakottavaa syytä ei ole, tietoisesti valita tällaisiin tuloksiin johtavaa järjestelyvaihtoehtoa.