

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

13.6.2017

Perustuslakivaliokunta

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 (HE 15/2017 vp)

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

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikossa mainituista hallituksen esityksistä perustuslain 6 ja 19 §:n kannalta. Olen antanut ensin mainitusta jo aikaisemmin lausunnon. Nyt on kysymys siitä, että käsillä olevaa kahta esitystä arvioidaan toistensa yhteydessä ja mainitulta kannalta. Ensin mainitusta esityksestä ensimmäiseksi antamassani lausunnossa olen nimenomaisesti todennut, että esitykseen liittyvät perustuslain tarkoittamia yhdenvertaisuutta ja sosiaalisiin ja terveydellisiin perusoikeuksiin liittyvien oikeuksien toteutumisen arvioiminen edellyttää nyt käsillä olevien kahden esityksen yhteisarviota, jonka olen tuolloisessa tarkastelussani vielä rajannut pois, koska jälkimmäistä hallituksen esitystä ei ollut vielä annettu. Olen antanut asiakokonaisuudessa myös muita lausuntoja. En toista tai tarkista niissä esitettyjä näkökohtia tässä yhteydessä. Tässä lausunnossa on vain kysymys mainittujen hallitusten esityksen suhteesta perustuslain 6 §:n ja 19 §:n tarkoitamiin oikeuksiin.

2. Käyttööni on toimitettu perustuslakivaliokunnan saamat professori Mats Brommelsin, professori Heikki Hiilamon, professori Heikki Huttusen, professori Lasse Lehtosen, professori Anneli Pohjolan ja professori Juha Teperin asiantuntijalausunnat. Olen lisäksi ollut läsnä perustuslakivaliokunnan heidän kuulemisekseen 1.6.2017 järjestämässä tilaisuudessa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on toimittanut käyttööni hallituksen antamat kaksi lisäselvitystä sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanosta sekä soteuudistuksen suhteesta perustuslakiin. Hallituksen lisäselvityksissä on esitelty edelleen esitystä. Niistä kuitenkin puuttuu hallituksen esityksiin nähden lisäarvoa tuottava kokonaisarvio. Kun lausuntoni tarkoitus on käsitellä etenkin perustuslain 19.3 §:n kannalta uudistusta, lisäselvitys ei tarjoa siihen tukea. Sen sijaan mainitsemani asiantuntijakuuleminen ja mainitut asiantuntijalausunnat ovat myös tältä osin uudistuksen ja siis materiaallisen arvioimisen kannalta keskeinen ja yllättävän samasuuntainen selvitys.

3. Sanotulta pohjalta tarkasteltavanani on mainittujen hallitusten esitysten muodostama kokonaisuus perustuslain 6 ja 19 §:n kannalta. Kysymys on siis niiden hyväksyttävyydestä ja siitä, voidaanko esitykset käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pohdittavana on näiden perustuslain säännösten kannalta se, turvaavatko esitykset 1) yhdenvertaisella tavalla 2) oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Joudutaan arvioimaan alla esitettävien tarkennuksien siis, toteuttaisivatko ehdotukset toteutuessaan esitys tosiasiallisesti jokaiselle oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kysymys on paitsi muodollisista vaikutuksista, myös tosiasiallisista vaikutuksista sotepalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken ja koko maassa. Keskeisesti on otettava huomioon, että kysymys on perusoikeudesta, joka julkisen vallan on turvattava lailla jokaiselle. Tällöin perustuslain vaatimus ei täyty sillä, että palvelujen saatavuus ja pääsy palveluihin jäisivät riippuvaiseksi siitä, että alueelle syntyy markkinaperusteista tuotantoa.

4. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa tarkasteltuna voidaan varsin yksiselitteisesti todeta, että käsillä olevat esitykset eivät täyttäisi perustuslain 19.3 §:n vaatimusta siitä, että julkinen valta turvaa lailla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä ilmenee myös hallituksen esityksistä.

5. Samoin hankitun selvityksen valossa vaikuttaisi varsin riidattomalta, että esitykset eivät turvaisi sosiaalisten ja terveyteen liittyvien oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti eri osissa maata. Myös tämä ilmenee itse hallituksen esityksestä. Toisin sanoen käsillä on ristiriita perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n tavalla, joka on esteenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

6. Kysymys on aivan perustavanlaatuisista ongelmista, joiden korjaaminen ei voi tapahtua asianmukaisella tavalla eduskuntakäsittelyn kestäessä tämän mittaluokan asiassa (PeVL 75/2014 vp). Selvää on myös, ettei nykyesityksen valossa asiasta voida säätää myöskään poikkeuslakia käyttämällä (PeVL 75/2014 vp). Se, että esityksen voi osin katsoa myös edistävän henkilökohtaista vapautta ja yksityiselämän suojaa toteuttamalla lisääntyvää itsemääräämisoikeutta, koska henkilö voi valita palveluyksikön (tämä ei tosin saadun selvityksen mukaan ole asiakkaan ja potilaan kannalta kiinnostava seikka, vaan itsemääräämisoikeutta toteuttavat järjestelyt ovat tältä osin jo olemassa nykyisen lainsäädännön pohjalta juuri siinä laajuudessa kuin yksityiset haluavat terveydenhoidossaan) henkilökohtaista vapautta ja yksityiselämän suojaa koskevista perusoikeuksista. Lisäksi järjestelmä saattaa edistää alan ammatin- ja elinkeinon harjoittamista. Nämä seikat eivät kuitenkaan poista muita perusoikeusongelmia.

7. Vaikka yksi aivan keskeinen lähtökohta koko uudistukselle on ongelma siitä, että nykyisellään ei kyetä täysin yhdenvertaisesti tuottamaan palveluja koko maassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille ja potilaille, itse hallituksen esityksen perusteella ehdotettu järjestelmä epäonnistuu täyttämään uudistuksen tämän tavoitteen. Asiantuntijaselvityksessä tuli ilmeiseksi, että ilmeisenä uhkana on kansainvälisessä vertailussa nykyisellään kuitenkin suhteellisen hyvin toimivan järjestelmän toiminnan lamauttamisesta ilman, että vaikutetaan ja puututaan niihin seikkoihin, jotka ovat nykyjärjestelmän ongelmien taustalla. Myös hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla tavalla toimittaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen ja valinnanvapauden tosiasialliseen toteutumiseen sisältyy sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyviä ongelmia. Työterveydenhoitoon, joka tuottaa

yhdenvertaisuusongelmaa ei esitetä puututtavaksi lainkaan. Lisäksi ehdotuksessa maakunnatkin ovat muodostuneet niin erilaisiksi suhteessa toisiinsa mutta osin myös sisäisesti, että hallituksen esityksen perusteella erot niiden kesken mutta osin myös eräiden maakuntien sisällä tulevat olemaan huomionarvioisia. Lisäksi esimerkiksi hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen osalta voi syntyä tilanteita, joissa osaan maata ei tule markkinapohjaista palvelua. Lisäksi toiminnan kannattavuuden vuoksi palveluntuottaja voi esimerkiksi tehdä konkurssin.

8. Vaikka valinnanvapauslain 43 §:n mukaan maakunta voi tuottaa palvelut liikelaitoksessaan, ehdotuksen 52 §:n yhtiöittämisvelvoitteen perusteella maakunta ei voi itsenäisesti tuottaa palvelua. Valinnanvapauden tosiasialliset mahdollisuudet eivät tule näin olemaan esityksen perustelujenkaan mukaan kaikkialla Suomessa samanlaiset. Alussa mainitsemani asiantuntijaselvityskin viittaa siihen, että suurehkoissa kaupungeissa yksityisten oikeudet saattavat parantua. Lähes yksimielisesti asiantuntijaselvitys toteaa, että se muulla heikentyisi. Asiantuntijakuulemisessa tältä osin kuultu myönteisinkin arvio kuului niin, että palvelut eivät muilla alueilla välttämättä heikkene (Brommels). Asiantuntijakuulemisessa välittyi varsin selkeänä käsitys siitä, että ehdotettu lainsäädäntö ei tule takaamaan sotepalvelujen toteutumista yhdenvertaisina, eikä myöskään riittävinä. Uudessa järjestelmässä väestö voisi jakautua kahteen: On ihmisiä, jotka ovat maakunnallisen terveydenhuollon ja työterveyshuollon piirissä. Ja toinen ryhmä ihmisistä on vain maakunnallisen terveydenhuollon piirissä, ja tähän vaikuttaa myös ihmisten asuinpaikka.

9. 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).

10. 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).

11. Perustuslaki asettaa tältä osin lainsäätäjälle velvoitteen turvata jokaiselle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslain esitöiden valossa tarkasteltuna velvoite on fundamentaali eikä turvaamisvelvoitteen keskeisyyttä voi poistaa korostamalla valinnanvapauden mahdollista (lisäksi paitsi tämän merkityksen, myös toteutumisen asiantuntijaselvitys asettaa kyseenalaiseksi) lisääntymistä alleviivaamalla, koska niissäkin oloissa varmistettava, että jokaisella on oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin taataan jokaiselle lailla. 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). Siten oikeutta riittäviin sotepalveluihin ei voida perustuslain mukaan toimittaessa jättää markkinoiden määrättäviksi, vaan lainsäädännöllä ja lainsäädännön voimaan tullessa on varmistettava yksilökohtainen oikeus riittäviin palveluihin. Tätä ehdotettu valinnanvapauslainsäädäntö ei itse ehdotuksenkaan mukaan kykene varmistamaan. Hankittu asiantuntijaselvitys vielä vahvistaa tämän näkemyksen. Tämän vuoksi ehdotus on kokonaisarviossa perustuslain 19.3 §:n vastainen ja muutoin yllä esittämälläni tavalla lisäksi luokkaa perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta.