

Tuomas Ojanen

3.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtana on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp (ks. erit. jaksosta 3.2 ilmenevät lähtökohdat). Samoin käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa s. 326-363 on tehty laajasti ja yksityiskohtaisesti selkoa esityksen suhteesta perustuslakiin etenkin perustuslakivaliokunnan lausuntoon 26/2017 vp nojauten. Viittaen lausunnosta PeVL 26/2017 vp ja esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin toistamatta niitä tässä.

Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta päätyi kantaan, jonka mukaan hallituksen esityksen 47/2017 vp mukainen ehdotus valinnanvapauslaiksi olisi voitu hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset seuraavista kysymyksistä huomioitaisiin:

- sosiaali- ja terveystalvaeluja koskevan yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen;
- maakuntien oikeus itse tuottaa sosiaali- ja terveystalvaeluja;
- julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle;
- muutosten toteuttamisaikataulua koskevat voimaantulo- ja siirtymäsäännökset; ja
- maakuntien tehtävien lakisääteisyys.

Käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan siinä ehdotettavan ”valinnanvapauslain lähtökohtana on hallituksen esityksen 47/2017 vp mukainen malli, johon on tehty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp edellytetyt ja tästä seuraavat muutokset sekä muita välttämättömiä muutoksia.” (s. 94) Näin ollen hallituksen esityksen esille tuoma keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys voidaan muotoilla seuraavasti:

Toteuttavatko nyt ehdotetut sääntelyratkaisut riittävästi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyt muutokset lopputuloksella, että ehdotettu sääntely kokonaisuutena arvioituina toteuttaa julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveystalvaelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden mukaisesti?

On syytä korostaa, että kysymyksenasettelun valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota merkityksellisten perustuslain säännösten ohella yhtäältä eduskunnassa käsiteltävänä olevien maakunta-, järjestämis- ja palveluntuottajalakiehdotusten muodostaan kokonaisuuteen, johon nyt käsillä oleva lakipaketti liittyy. Esityksen jaksossa 6 (s. 200) on tarkemmin selostettu esityksen riippuvuutta muista esityksistä.

Toisaalta on syytä korostaa erityisen painokkaasti vaikutusarvioinnin valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perustuslakivaliokunta tukeutui lausunnossaan PeVL 26/2017 vp silloisen esityskokonaisuuden vaikutusarvioinnissa ”hallituksen esitysten vaikutusarvioihin, hallitukselta saatuihin lisäselvityksiin ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin”. Nähdäkseni perusteiltaan samanlaisen selvityksen valossa on arvioitava nyt käsillä olevaa esitystä.

Tässä yhteydessä on syytä painottaa hallituksen esityksestä ilmenevän vaikutusarvioinnin ohella erityisesti sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioiden merkitystä, etenkin kun perustuslakivaliokunta viimeksi päätyi silloisen hallituksen esityksen vaikutusarviointien ohella juuri näiden asiantuntijoiden arvioiden pohjalta kokonaisarviossaan siihen, että tuolloin ”ehdotettu sääntely ei ... erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta johtuen turvaa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin” ja että ”ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi”.¹

Valiokunnan sihteeristöltä saadun tiedon mukaan sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden kuuleminen järjestetään perjantaina 13.4.2018. Seuraavassa esitettävässä valtiosääntöoikeudellisessa arviossa ei näin ollen ole vielä voitu huomioida sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioita uudistuksen vaikutuksista. Koska käsillä oleva esitys myös riippuu useista muista hallituksen esityksistä, joista kuulemiset ovat osaksi vasta myöhemmin perustuslakivaliokunnassa ja koska toisistaan riippuvat hallituksen esitykset ovat erittäin laajoja kokonaisuuksia, nähdäkseni olisi syytä harkita, että myöhemmin vielä järjestetään käsillä olevasta esityksestä sellainen uusi kuuleminen, jossa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden käytettävissä olisivat sosiaali- ja terveysalan

¹ Korostin osaltani viimeksi sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioiden merkitystä lausunnossani 23.5.2017, ks. myös lausunotni 8.6.2017, perustuslakivaliokunnalle muun muassa seuraavasti: ”Jos ...varsinaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden eduskuntakuulemisissa yhdessä esityksen muiden vaikutusarviointien kanssa tulee varsin todennäköiseksi, että uudistus johtaa perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin esimerkiksi siten, ettei uudistus riittävästi takaa maan eri osissa olevien ihmisten tai eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja/tai heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja, uudistusta ei voida ehdotetussa muodossaan hyväksyä perustuslain kannalta. Kysymys olisi tällöin säätämisyksiköstä esteestä uudistukselle.” (kursivointi alkuperäinen, 23.5.2017, s. 8).

asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot ja jossa kuuleminen mahdollisuuksien mukaan jäsenyisi asiantuntijoille etukäteen toimitettujen täsmentyneiden kysymysten pohjalta.

Arvio ehdotetun sääntelyn perusratkaisuista perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n kannalta

Perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain kannalta keskeisin kysymys sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmää koskevassa uudistuksessa on alusta alkaen ollut siinä, toteuttavatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä siten kuin perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momenttien ja 22 §:n normikokonaisuus edellyttää.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp valossa tämän kysymyksenasettelun arvioinnin kannalta keskeisimmät yksittäiset rakenteelliset ratkaisut silloin ehdotetussa valinnanvapausmallissa liittyivät yhtiöittämisvelvollisuuteen ja uudistuksen toteuttamisaikatauluun. Lisäksi huomattavan merkityksen kysymyksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa saivat hallituksen esitysten vaikutusarviot, hallitukselta tuolloin saadut lisäselvitykset ja sosiaali- ja terveystalvan asiantuntijoiden esittämät arviot. Seuraavassa arvioin perusoikeuksien toteutumista nyt ehdotetussa sääntelyssä erityisesti näiden seikkojen valossa. Korostan, että kysymys ennen muuta ehdotetun sääntelyn perusratkaisujen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista perustuslain 19, 6 ja 22 §:n näkökulmasta.

Yhtiöittäminen. Perustuslakivaliokunta piti launnossaan 26/2017 vp välttämättömänä sosiaali- ja terveystalveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn poistamista ennen muuta perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen vaarantumiseen, mutta myös maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuuden liittyivistä syistä. Valiokunnan mielestä tuolloin ehdotetun ”sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus” liittyi nimenomaan yhtiöittämisvelvollisuuteen ja siihen, että sääntelyssä kielletään maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia talveluita. Valiokunta viittasi myös siihen, että valinnanvapauslakiesityksen ”säättämistäjärjestysperusteluissakin (s. 255) viitataan siihen, että maakunnan kannalta olisi yksinkertaisempaa turvata talvelut markkinapuutetilanteessa toissijaisesti, jos sillä ei olisi velvoitetta yhtiöittää omaa tuotantoa, mikä edellyttäisi kuitenkin toisenlaista valinnanvapauden toteuttamismallia.” Sitä vastoin ”(j)os järjestelmä rakennettaisiin sen varaan, että maakunta voisi itse tuottaa kyseessä olevia talveluita, ei sääntelyyn sisältyisi nyt kyseessä olevan kaltaista ongelmaa. Tällöin viime kädessä maakunta itse pystyisi toimimaan tilanteissa, joissa markkinoilla ei tuotettaisi perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä talveluita.” (PeVL 26/2017 vp, jakso

Maakunnan toimintamahdollisuudet). Yhtiöittämisvelvoitteen poistamisesta seuraisi valiokunnan mukaan merkittäviä muutoksia valinnanvapauslakiesitykseen.

Käsillä olevan hallituksen esityksen merkittävin rakenteellinen muutos aiempaan esitykseen verrattuna on juuri siinä, että maakunnilla ei enää olisi velvollisuutta yhtiöittää suoran valinnan palveluiden tuottamista. Sitä vastoin valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:n mukaan maakunnalla olisi oltava liikelaitoksessa sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palveluja varten sosiaali- ja terveyskeskus tai -keskuksia ja suunhoidon suoran valinnan palveluja varten suunhoidon yksikkö tai yksiköitä. Maakunta voisi sinänsä myös päättää yhtiöittää osan palveluntuotannostaan ja esimerkiksi perustaa julkisen sosiaali- ja terveyskeskuksen ohella yhtiömuotoisen sosiaali- ja terveyskeskuksen tai suunhoidon yksikön. Yhtiöittäminen ei olisi kuitenkaan enää lakisääteinen velvollisuus ja ehdotettu sääntely turvaisi maakuntien oikeuden itse tuottaa sosiaali- ja terveystalvaeluja.

Nähdäkseni yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen on valinnanvapauslääntelyn perusrakenteiden kannalta sellainen olennainen muutos, joka aiempaan ehdotukseen verrattuna luo merkittävästi parempia edellytyksiä julkiselle vallalle turvata kaikissa tilanteissa sosiaali- ja terveystalvaelujen riittävän yhdenvertainen toteutuminen valtakunnallisesti perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti. Yhtiöittämisvelvollisuuden poistaminen parantaa muutoinkin maakuntien toimintamahdollisuuksia aiempaan ehdotukseen verrattuna, vaikka maakuntien toimintamahdollisuuksia kohtaan voidaan edelleen esittää kritiikkiä.

Lisäksi yhtiöittämisvelvoitteen poistaminen on parannus maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta, koska yhtiöittämisvelvoite olisi tarkoittanut ns. sote-tehtävien tuottamiseen liittyvän laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin. Sinänsä perustettavien maakuntien itsehallintoa voidaan edelleen merkittävästi erilaisena ja ohuempuna kuin kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1-3 momenttien mukaisesti (ks. tarkemmin PeVL 26/2017 vp, alajakso "Maakuntaitsehallinnon erot kunnalliseen itsehallintoon").

Muutosten toteuttamisaikataulu. Yhtiöittämisvelvollisuuden ohella toinen perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyi perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp mukaan valinnanvapausjärjestelmän siirtymäaikajärjestelyihin ja käyttöönottoaikatauluun. Valiokunta totesi tuolloin, ettei ehdotettu sääntely "...erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta johtuen turvaa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalvaeluihin."

Toteuttamisaikataulusta valiokunta totesi kokonaisarvion pohjalta ensinnäkin sen, ettei ehdotettua uudistusta olisi hallituksen esittämässä muodossa mahdollista "toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut

oikeudet eivät vaarantuisi.” Kun uudistus ei valiokunnan mielestä esitetyssä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuttanut eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja, valinnanvapauslakiehdotuksen 12 luvun voimaantuloa, siirtymäsäännöksiä ja käyttöönottoaikatauluja koskevaa sääntelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voitu säätää ehdotetussa muodossa. Sitä vastoin valiokunta edellytti uudistuksen aikataulun muuttamista siten, ettei sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuus vaarannu. Valiokunta korosti, että tämä vaatimus seurasi ”suoraan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvästä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta”. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että nyt valinnanvapausmallin käyttöönoton olisi syytä tapahtua vaiheittain ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella.

Käsillä olevassa ehdotuksessa on pidennetty ja vaiheistettu toimenpanon aikataulua siten kuin esityksen s. 350-353 tarkemmin selostetaan. Vaiheistaminen on tehty erityisesti ajallisin, mutta osaksi myös asiallisin perustein vaiheistamalla eri tavoin esimerkiksi suoran valinnan suunhoidon palveluja muihin terveydenhuoltopalveluihin verrattuna. Välillisesti kysymys on myös alueellisesta vaiheistamisesta sikäli, että kunkin 18 maakunnan päätöksenteko olisi keskeisessä asemassa valinnanvapausjärjestelmää koskevien ratkaisujen tekemisessä.

Etenkin kun nyt ehdotettavaa toteuttamisaikataulua vaiheistuksineen arvioidaan yhdessä sen kanssa, ettei maakunnalla olisi velvollisuutta yhtiöittää palvelutuotantoaan ja että maakunnan toimintamahdollisuudet ovat muutoinkin aiempaan ehdotukseen verrattuna paremmat, nähdäkseni nyt ehdotettava valinnanvapausmalli luo aiempaan ehdotukseen verrattuna merkittävästi parempia edellytyksiä sille, että ehdotettu uudistus olisi mahdollista toteuttaa niin, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarannu.

Vaikutusarvioinnit. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta tukeutui huomattavassa määrin perusoikeuksien toteutumisen arvioinnissa hallituksen esitysten vaikutusarvioihin, hallitukselta saatuihin lisäselvityksiin ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksen pääluvussa 4 (s. 113-195) on arvioitu laajasti ja monipuolisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia eri ihmisryhmiin ja sosiaali- ja terveystalouden tuotantoon hallinnollis-organisatoristen, taloudellisten ja yritys-, kilpailu- ja markkinavaikutusten sekä henkilöstövaikutusten ohella. Lisäksi esityksen valmistelua selostavasta jaksosta sekä säätämisyksityksistä tulee esiin perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän vaikutusarvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa on verraten avoimesti tehty selkoa ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä eduista ja riskeistä palvelujen riittävyyden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksen valossa ongelmat voisivat liittyä yhtäältä muun muassa palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen alueellisella ulottuvuudella maakuntien erilaisten resurssien takia: ”Kaikilla maakunnilla ei olisi samanlaisia mahdollisuuksia esityksessä ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän edellyttämän monipuolisen tuottajaverkon muotoutumiseen ja sitä kautta valinnanvapauden toteuttamiseen. Tästä näkökulmasta olisi mahdollista, ettei valinnanvapauden alueellinen yhdenvertaisuus täysin toteutuisi.” (s. 161) Esityksen s. 120-122 on maakuntakohtaisesti tuotu esiin joukko sellaisia maakuntiin liittyviä kriteerejä, jotka ”voivat olla edellytyksiä parantavia tai huonontavia” valinnanvapauden toteuttamisessa.

Toisaalta ongelmia voisi esityksen vaikutusarviointien valossa syntyä palvelujen jakautumisesta eri väestöryhmien kesken. Esityksessä mukaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta ”merkittävin haaste” olisi kuitenkin ”se, että työterveydenhuollon ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut olisivat eriytetty suoran valinnan palveluista ja muodostavat nykymuodossaan rinnakkaisia palvelujärjestelmiä, joita osa asukkaista pystyisi käyttämään ja osa ei.” (s. 157).

Esityksen s. 115-116 olevassa taulukossa on esitetty tiivistetty kokonaisarvio ehdotetun valinnanvapauslain tarkoituksen toteutumisesta.

Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit palvelujen riittävän yhdenvertaisen saatavuuden kannalta eivät vaikuta muodostuvan sillä tavoin niin voimakkaasti perusoikeuksien toteutumisen riskejä ja vaaroja painottavaksi kuin edellisen hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit silloin ehdotetusta valinnanvapausääntelystä.

Nyt ehdotetun uuden valinnanvapausmallin valmistelun yhteydessä on lausuntokierroksen lisäksi kuultu sosiaali- ja terveysministeriön asettamaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoista koostuvaa ryhmää. Tässä vaiheessa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa nyt ehdotettavasta valinnanvapausmallista ei ole kuitenkaan vielä mahdollista tukeutua sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lopullisiin arvioihin ehdotettavasta valinnanvapausmallista. Kuten jo edellä todettiin, sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoita on tarkoitus erikseen kuulla 13.4.2018 järjestettävässä kuulemisessa. Olen tähän liittyen esittänyt edellä sen harkitsemista, että perustuslakivaliokunnassa järjestettäisiin käsillä olevasta esityksestä vielä myöhemmin sellainen kuuleminen, jossa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden käytettävissä olisivat sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot ja jossa kuuleminen mahdollisuuksien mukaan jäsenyisi asiantuntijoille etukäteen toimitettujen täsmentyneiden kysymysten pohjalta.

Perustuslain 124 §:n mukaiset vaatimukset

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp tuotiin esiin useita valtiosääntöoikeudellisia, säätämisjärjestystasoisia ongelmia myös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. On korostettava, että tuolloin ehdotetun valinnanvapausmallin ongelmat myös perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja perusoikeuksien vaarantamiskiellon kannalta juontuivat osaksi juuri yhtiöittämisvelvollisuudesta ja toteuttamisaikatauluista syntyvistä rakenteellisista ongelmista perustuslain 6, 19 ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutumisen kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi ehdotuksesta perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta:

”Perustuslakivaliokunta on edellä jaksossa 3.3 todennut, että valinnanvapauslakiesityksen 1. lakiehdotus muodostuu perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta pitää tätä taustaa vasten selvänä, ettei edellytys tehtävän antamisen tarpeellisuudesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi täyty. Perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen vaarantava siirto ei voi olla perustuslain tarkoittamalla tavalla tarkoituksenmukaista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöinen ongelma kiinnittyy myös perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusedellytyksen osalta ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuuteen. Valinnanvapauslakiesityksen 1. lakiehdotuksen säännökset yhtiöittämisvelvollisuudesta ja maakuntiin kohdistuvasta kiellosta tuottaa palveluita on siten poistettava. Tämä on edellytys lain säätämislle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Perustuslakivaliokunta kuitenkin myös totesi, että ”jatkovalmistelussa voidaan nyt tehtävän arvion estämättä valmistella säännökset mahdollisuudesta siirtää sosiaali- ja terveyspalveluja muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Valtiosääntöisenä edellytyksenä tällaiselle sääntelylle on, että perustuslain 124 §:ssä säänneltyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan lukien, osoitetaan hallituksen esityksessä täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta.”

Käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa on eritelty s. 133-348 laajasti ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten näkökulmasta sekä yleisesti että erikseen suhteessa suoran valinnan palveluihin (s. 336-340) ja näiden palvelujen tuottajan alihankintaan (s. 340-344). Lisäksi maakunnan järjestämisvastuuta ja päätös-, ohjaus- ja valvontavaltaa on tarkasteltu paitsi perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen sekä julkisen vallan vastuun myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta (s. 345-348).

Nähdäkseni nyt ehdotettavaan sääntelyyn ei enää sisälly sellaisia perustavanlaatuisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia perustuslain 124 §:n kannalta kuin aiempaan valinnanvapausmalliin sisältyi. Tässä yhteydessä on painotettava sitä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, joka yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisella ja toteuttamisaikataulujen vaiheistamisella on myös ehdotetun sääntelyn arvioinnissa perustuslain 124 §:n kannalta. Viittaan muutoin tarkemmin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa s. 133-348 esitettyyn.

Muita seikkoja

Esityksen valmistelua selostavasta jaksosta ilmenee, että ”valtaosa” lausunnonantajista on kritisoinut esitystä muun muassa siitä, ettei sillä saavuteta kustannusten kasvujen hillintää tai sosiaali- ja terveystalouden integraatiota (s. 198). Vastaavia näkemyksiä on esitetty myös julkisuudessa. Nähdäkseni tämän kaltainen kritiikki ei kuitenkaan lähtökohtaisesti vaikuta ehdotetun kokonaisuuden *valtiosääntöoikeudelliseen* arviointiin, paitsi tilanteessa, jossa ne alkaisivat todennäköisesti vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Tällaista vaaraa ei ole kuitenkaan nähtävissä ainakaan nyt käytettävissä olevan selvityksen valossa.

Nähdäkseni on muutoinkin syytä pitää mielessä se perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp todettu lähtökohta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja ja että perustuslaki siten antaa lainsäätäjälle ”merkittävästi harkintavaltaa sosiaali- ja terveystalouden riittävyyden turvaamisen keinoista”. Perustuslain kannalta on siten hyväksyttävä – tai ainakin siedettävä – kaikkia sellaisia malleja, jotka kokonaisuutena toteuttavat julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet sekä edistävät väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n mukaisesti.

Kokonaisarvio

Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan nyt ehdotettavaan malliin ei enää sisälly sellaisia perustavanlaatuisia rakenteellisia perustuslakiongelmia kuin aiempi valinnanvapausmalli sisälsi perustuslain 19, 6 ja 22 §:n normikokonaisuuden sekä perustuslain 124 §:n kannalta.

Vaikka ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton näiden perustuslain säännösten näkökulmasta, sellaisena kuin säännösten sisältö näyttäytyy nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp valossa, ja vaikka sääntelyyn sisältyy riskejä perusoikeuksien toteutumisen kannalta jo yksin nyt käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutusarviointien valossa, ehdotettu sääntely ei nähdäkseni enää vaikuttaisi sisältävän sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtaisivat perusoikeuksien toteutumisen vaarantumiseen.

Korostan kuitenkin, että edellä esitetty valtiosääntöoikeudellinen arvio koski ennen muuta nyt ehdotetun sääntelyn perusrakenteita perustuslain 19, 6 ja 22 sekä 124 §:n kannalta. Ehdotetusta sääntelystä voi vielä löytyä yksityiskohtia, joiden saattaminen perustuslain mukaiseksi edellyttäisi niiden tarkistamista.

Lisäksi korostan nyt ehdotettavan sääntelyn riippuvuutta useista muista, osin vielä perustuslakivaliokunnan käsittelyä odottavista esityksistä, samoin kuin sitä, että ehdotetun sääntelyn vaikutusarviointia varten on vielä saatava sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot erityisesti siltä osin kuin kysymys on nyt ehdotetun uudistuksen riskeistä ja vaaroista perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Näin ollen ”lopullinen” valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotetusta sääntelystä perustuslain 19, 6 ja 22 §:n kannalta on annettavissa vasta sitten, kun muut merkitykselliset hallituksen esitykset on käsitelty ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot ehdotetusta mallista ovat käytettävissä.

Helsingissä 3. päivänä huhtikuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki