

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: sote- ja maakuntauudistus kokonaisuutena (HE 15/2017 vp ym)

Perustuslakivaliokunnan kutsussa olevan täsmennyksen perusteella tässä asiantuntijakuulemisessa on tarkoitus käsitellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia normaalin lausuntoasian tavoin kokonaisuutena ja tarvittaessa yksityiskohtaisesti. Asiantuntijoiden on halutessaan mahdollista arvioida myös teemakuulemisten kohteena olleita aiheita, ennen kaikkea jos pitävät niissä tapahtuneita muutoksia merkityksellisinä arvioitaessa ehdotetun monituottajamallin hyväksyttävyyttä perustuslain 6, 19 ja 124 §:n kannalta. Asiantuntijoita pyydetään ottamaan huomioon myös aikaisemmin toimitetut substanssiasiantuntijoiden lausunnot, siltä osin kuin niillä on valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvioitavana olevasta sääntelykokonaisuudesta

Tarkastelen ensin eräitä kysymyksiä, jotka liittyvät nyt käsiteltävänä olevan asiaryhmän valtiosääntöoikeudelliseen arvioitavuuteen erityisesti perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n mukaan kuuluvan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta. Kuten tunnettua, nyt arvioitavana olevat sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset liittyvät huomattavan laajaan sääntelykokonaisuuteen. Pelkästään nyt perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten ohella kuusi erillistä hallituksen esitystä, joiden käsittely on sinänsä asianmukaisesti päätetty eduskunnassa yhdistää. Lisäksi käsiteltävät hallituksen esitykset ja mietintöluonnokset liittyvät useisiin eduskunnassa muutoin vireillä oleviin muihin laaja-alaisiin uudistuksiin, jotka koskevat niin sosiaali- ja terveydenhuoltoa (ks. esim. asiakasmaksulain uudistusta koskeva HE 310/2018 vp) kuin aluehallintoa ja sen valvontaa (ks. ns. Maku 2:sta koskeva HE 14/2018 vp). Selvää myös on, että uudistus edellyttää merkittäviä muutoksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädäntöön kun sote-palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnilta samalla kun palvelujen tuotannossa siirrytään monituottajamalliin.

Kokonaisuus on jo tällaisenaan hyvin vaikeasti hallittavissa. Käytännön soveltamistoiminnassa tulee myös todennäköisesti ilmenemään merkittäviä tulkintaongelmia, kun tulkintaohjeita joudutaan etsimään huomattavassa määrin laajojen hallitusten esitysten ohella myös mietintövaliokunnan mietinnöistä ja perustuslakivaliokunnan

asiaa koskevista lausunnoista. Tämä ei tavanomaisessa tavanomaisissa soveltamistilanteissa olisi sellaisenaan ongelma. Nyt kuitenkin mietintöluonnoksissa erityisesti valinnanvapauslakiin ehdotettavat muutokset ovat sekä laajuudeltaan että merkitykseltään tavallisuudesta poikkeavia. Samalla kysymys on yksilön oikeusaseman kannalta hyvin merkittävästä sääntelystä, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia myös sitä koskelle soveltamistoiminnalle.

On sinänsä hankalaa sanoa, missä määrin perustuslaki asettaa ehdottomia rajoituksia lainsäädännön laadulle. Perustuslakivaliokunta on kylläkin jo alkuperäistä valinnanvapausesitystä koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että kyse hallinnollisista perusoikeuksien toteutumiseen olennaisesti vaikuttavista järjestelmätason ratkaisuista, minkä vuoksi ehdotusten eduskuntakäsittelyyn tuoli varata riittävästi aikaa. Tätä edellytti jo valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän toteuttaminen (ks. myös PeVL 14/2018 vp ja PeVL 60/2016 vp).

Kyse ei kuitenkaan ole nyt yksinomaan esitysten käsittelylle varattavan ajan riittävyydestä vaan jo käsiteltävien asioiden mittasuhteesta. Pidän mahdollisena, jopa todennäköisenä, että perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle annettavan tehtävän hoitaminen saattaa vaarantua tilanteessa, jossa käsiteltävänä on hyvin laaja, kokonaisia oikeuden alueita perusteiltaan muuttava ja perusoikeuksien kannalta huomattavan merkityksellinen sääntelykokonaisuus, joka toteutuessaan merkitsee huomattavan laajoja yksilön oikeusaseman perusteisiin ulottuvia muutoksia sekä oikeuksien sisällössä että niiden toteuttamisen tavoissa, ja jonka sisältöä on jouduttu eduskuntakäsittelyn kuluessa muuttamaan merkittävästi ilman että muutosten vaikutuksia olisi ollut mahdollista arvioida normaalin lainvalmistelun tapaan ja joita olisi voitu hankkia lausunnot normaalin lausuntokierroksen edellyttämällä tavalla.

Asian kunnollinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttäisi myös sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten että niiden taustalla olevien hallituksen esitysten tarkkaa tarkastelua ja suhteuttamista muun muassa perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Samoin asian valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös muut maakuntien asemaan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen vaikuttavat vireillä olevat uudistukset. Tällainen tehtävä sopisi lähinnä oikeusteorian oppikirjoista tutulle supertuomari Herkuleelle, joka rajattomien resurssiensa turvin kykenee muodostamaan koherentin oikeusjärjestyksen kiperimmänkin oikeudellisen tulkintaongelman ympärille. Ihmiset eivät – harmillista kyllä – ole Herkuleita. Käytössä olevat resurssimme – aika mukaan lukien – asettavat väistämättä rajoituksia sille, kuinka laajojen asiakokonaisuuksien suhdetta perustuslakiin voimme uskottavasti arvioida. Pidän nyt esillä nyt käsiteltävänä olevaa maakunta- ja sote-uudistusta tämänkin johdosta valtiosääntöoikeudellisesti hankalana ja jossain suhteessa arveluttavanakin ennakkotapauksena. Perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaisen tehtävän uskottava toteuttaminen asettaa nähdäkseni väistämättä jonkinasteisia rajoja käsiteltävien asioiden mittasuhteille.

Käsiteltävän asian laajamittaisuus altistaa myös virheille. Puhutaan useista toisiinsa liittyvistä hallituksen esityksistä, niihin liittyvistä kymmenistä lakiehdotuksista, sadoista pykälistä ja tuhansista esityötekstisivuista. Esimerkkinä potentiaalisista virheistä ja niiden mittakaavasta voidaan viitata vaikkapa vain valinnanvapauslakiesityksen 65 §:n 2 momenttiin, jonka perusteella suoran valinnan palveluntuottajalle olisi

muodollisesti ottaen syntynyt oikeus saada jokaisesta listautuneesta asiakkaasta kiintä korvaus, jonka määrä olisi ollut suun terveydenhuollossa vähintään puolet ja muissa suoran valinnan palveluissa 2/3 maakunnan suun terveydenhuollon suoran valinnan palveluihin ja maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin osoittamasta määrärahasta. Tämä virhe on sittemmin sosiaali- ja terveysvaliokunnan valinnanvapauslakia koskevassa mietintöluonnoksessa korjattu (ks. s. 139), mutta merkilepantavaa on, että virhe huomattiin vasta näin myöhäisessä vaiheessa. Pidän mahdollisena, että saman tyyppisiä virheitä löytyy vielä lisää. Kokonaisuus on yksinkertaisesti niin laaja.

Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan eräitä keskeisinä pitämiäni näkökohtia mietintöluonnoksissa ja niiden suhteessa perustuslakivaliokunnan aiempiin lausuntoihin erityisesti tässä samassa asiassa. Viittaan monelta osin temaattisissa kuulemissa esitettyihin näkökohtiin ja pyrin tässä kokoamaan yhteen niissä esille nousseita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Nähdäkseni valiokunta on saanut temaattisissa kuulemissa myös selvitystä yksittäisten säännösehdotusten valtiosääntöisestä merkityksestä, minkä vuoksi tässä yhteydessä on luontevaa keskittyä valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiin näkökohtiin ja hyödyntää samalla valiokunnan kuulemien sote-asiantuntijoiden lausuntoja. Esitän lopussa kokonaisarvioni käsiteltävänä olevan lainsäädäntöhankkeen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä.

Itsehallinto

Olen 8 tammikuuta 2019 antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon, jossa arvioin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia kuntien ja maakuntien itsehallinnon näkökulmasta poislukien kuitenkin rahoitukseen liittyvät kysymykset. Kiinnitin tuolloisessa lausunnossani perustuslakivaliokunnan huomiota muun muassa siihen, että ehdotettu hallintomalli on varsin etäällä perinteisistä alueellisen itsehallinnon muodoista, varsinkin kuntien asukkaiden itsehallinnosta. Sen sijaan ehdotettu malli vähintäänkin lähenee perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtion aluehallintoa. Jos maakuntien päätöksentekoa ei olisi kytketty maakunnan asukkaat vaaleilla valitseman maakuntavaltuuston toimintaan, kyse ei enää olisi maakunnan itsehallinnosta vaan valtion aluehallinnosta. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista voikin päätellä, että maakunnan hallinnon perustuminen maakunnan asukkaiden vaaleilla valitseman valtuuston toimintaan on perustuslain kannalta ehto, jota ilman maakuntia ei voitaisi pitää perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuna itsehallinnollisena hallintoalueena.

Perustuslain muutostarpeet

Pidän maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuuden merkityksen kannalta merkittävänä ongelmana sitä, ettei perustuslaissa tällä hetkellä mainita maakuntavaaleja. Pidän perustuslakivaliokunnan aiemman tässä asiassa omaksuman kannan tavoin välttämättömänä, että perustuslain 14 §:ään sisällytetään maininta maakuntavaaleista.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi myös esiin perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettua kuntia suurempien alueiden itsehallintoa koskevan sääntelyn puutteellisuus suhteessa maakunnille nyt annettaviin tehtäviin ja merkitykseen. Totean tässä asiantuntijakuulemisessa esiin tuodulla tavalla pitäväni välttämättömänä, että perustuslain 121 §:n 4 momenttia tarkistetaan siten, että maakuntien asema keskeisenä alueellisen

itsehallinnon orgaanina tulee perustuslaista selvästi ilmi. Näiden perustuslain muuttamisen tulisi olla säädettyä ennen kuin eduskunta hyväksyy asiaa koskevat tavalliset lait. Tämä vastaisi myös perustuslakivaliokunnan tuotetta kantaa perustuslain muutoksen suhteesta siihen liittyvään tavallisen lain säätämiseen. Valiokunta korosti nimittäin perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään, että ”perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana.” (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

Maakuntien itsehallinto ja vaalien ajankohta suhteessa lainsäädännön voimaantuloon

Maakuntien tehtäviä koskeva sääntely ja sen voimaantuloajankohta on maakuntien itsehallinnon kannalta keskeistä kysymystä. Viitataan tältä osin maakuntien itsehallinnosta ja esimerkiksi vaalien järjestämiseen ja vaalilainsäädännön voimaantuloon liittyvästä 6-12 kk vähimmäisaikavälistä aiemmin esittämäni. Lisäksi korostan muutoinkin, että vaikka maakuntien itsehallinto ei kaikilta osin rinnastukaan kuntien itsehallintoon, maakuntiakin koskevia vaatimuksia voidaan etsiä kuntien itsehallintoon, maakuntien tehtävistä. Kun vaaleilla on välitön liityntä maakuntien itsehallintoon, vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää maakunnan itsehallinnon kannalta keskeisistä asioista säätämistä ennen vaalien järjestämistä tai niiden ajankohdasta päättämistä. Ottaen huomioon sekä perustuslakivaliokunnan kannan kunnallisen itsehallinnon periaatteiden soveltumisesta soveltuvien osin myös maakuntiin samoin kuin sen, että kuntien tehtävistä on säädettävä perustuslaista johtuvista syistä lailla, maakunnalle tulevista lakisääteisistä tehtävistä tulisi säätää mahdollisimman kattavasti ennen maakuntavaaleja.

Tähän nähden pidän merkittävänä ongelmana muun muassa sitä, että mm. eduskunnassa parhaillaan vireillä olevassa hallituksen esityksessä HE 14/2018 vp (maku2) ehdotetaan säädettäväksi varsin runsaslukuisesta joukosta tehtäviä, joiden toteuttaminen perustuisi maakunnille asetettuun yhteistoimintavelvoitteeseen tai siihen, että tehtävä säädettäisiin tietyn maakunnan tehtäväksi. Näiden tehtäviä koskevan lainsäädännön olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisista syistä syytä olla voimassa ennen ensimmäisiä maakuntavaaleja. (Perustuslakivaliokunta ei ole vielä antanut lausuntoaan hallituksen esityksestä HE 14/2018 vp. ks. kuitenkin sitä koskeva 2. lausuntoni perustuslakivaliokunnalle 6.6.2018.

Muut paikallista ja alueellista itsehallintoa koskevat kysymykset

Tiedostan perustuslakivaliokunnan sinänsä hyväksyneen ehdotetun maakuntamallin. Korostan kuitenkin, että maakuntamallin lopullinen sisältö riippuu myös sittemmin annetuista muista hallituksen esityksistä, kuten esityksestä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että ehdotus merkitsee huomattavia rajoituksia olemassa olemaan kuntien asukkaiden itsehallintoon ilman että sen tilalle tulee edes maakuntatasoista paikallista itsehallintoa. Viitataan tältä osin tässä asiassa aiemmin antamiini lausuntoihini kuntien ja maakuntien itsehallinnosta.

Totean kuitenkin vielä, että kuntien itsehallintoa vaikutetaan rajaavan myös tavalla, jota ei ainakaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta voida pitää perusteltuna. Uudistuksessa on omaksuttua tältä osin ratkaisu, jonka mukaan varsinainen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen rajataan yksiselitteisesti kuntien toimialan ulkopuolelle. Sittemmin myös terveyden edistäminen jäisi sinänsä kuntien tehtäväksi, mutta kuten, kunnat eivät enää järjestämislain voimaantultua tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja. Ne eivät toisin sanoen saa ottaa vastaavia tehtäviä hoitaakseen yleisen toimialan tehtävinä. Mielestäni on valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaista, onko näin laajamittainen kunnallisen itsehallinnon rajoitus perustuslain 121 §:n näkökulmasta asianmukainen, kun otetaan huomioon, että sitä tuskin voidaan monituottajamalliin siirryttäessä pitää perusoikeuksien kannalta välttämättömänä.

Lisäksi omaksutun maakuntamallin valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys riippuu myös sote-uudistuksen sisällöstä. Tarve turvata sosiaalisten perusoikeuksien ja tässä tapauksessa erityisesti perustuslain 19 §:n momentissa tarkoitettu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisella tavalla perustelee sinänsä kuntien ja maakuntien itsehallintoon säädettäviä rajoituksia. Näiden rajoitusten perusteltavuus nähdäkseni heikkenee kuitenkin sitä enemmän, mitä vähemmän uudistuksen voi katsoa edistävän mainittuja sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyviä tavoitteita. Suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä on myös sillä, voitaisiinko kyseiset tavoitteet toteuttaa jollakin muulla itsehallintoon vähemmän kajoavilla tavoilla kuten esimerkiksi kuntayhtymämallilla. (ks. PeVL 67/2014 vp)

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan nyt ehdotetun maakuntajakoratkaisun tiedetään johtavan hyvin suurella todennäköisyydellä maakuntien yhdistymiseen¹ sekä itsehallinnollisille alueille annettavien tehtävien että oletettavasti myös niihin liittyvän rahoitusratkaisun vuoksi. Pidän tätä asiantilaa ongelmallisena sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin että maakuntien itsehallinnon kannalta. Ensinnäkin maakuntien yhdistymisestä esitetyt lausumat – kun ne esitetään maakunta- ja soteuudistuksen valmistelua johtavan virkamiehen suulla – viestivät siitä, että ehdotettu maakuntamalli saattaa joissakin maakunnissa johtaa perusoikeuksien vaarantumiseen, joka puolestaan saattaisi perustella maakuntien yhdistämiset kriisikuntamenettelyyn verrattavalla tavalla (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 5-6 ja siinä ns. kriisikuntamenettelystä lausuttu) tai vähintään loisi maakunnille tosiasiallisen pakon yhdistymiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti kokonaan ongelmattomana ei voi myöskään pitää sääntelyratkaisua, jossa lainsäätävä luo sellaisen alueellisen itsehallinnon rakenteen, jossa yksittäisten maakuntien asukkaiden annetaan ensin valita maakunnalleen demokraattisilla vaaleilla valittavat päätöksentekuelimet, vaikka samaan aikaan tiedetään, ettei maakunta kykene mitä todennäköisimmin suoriutumaan sille säädettävistä tehtävistä eikä se tässä merkityksessä ole elinkelpoinen.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen yhdenvertaisesti

¹ Ks. Maaseudun tulevaisuudessa 25.7.2018 julkaistu uutinen ” Sote-uudistusta johtava virkamies Päivi Nerg: Maakuntien määrä tulee pieneneään”. Uutisen mukaan alivaltiosihteeri Nerg epäilee, etteivät pienimmät maakunnat pysty hoitamaan tehtäviään ilman yhteistyötä, joten maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti.”

Sote-uudistuksen keskeisenä tavoitteena on yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden turvaaminen. Tätä tavoitetta perustuslakivaliokunta on pitänyt myös valtiosääntöoikeudellisesti keskeisenä. Useista valiokunnan saamista asiantuntijaselvityksistä kuitenkin ilmenee, että tavoite ei ole toteutumassa. Sen sijaan esitys on johtamassa eriarvoisuuden kasvamiseen ja saatavuuden heikkenemiseen varsinkin paljon palveluita tarvitsevien osalta. Professori *Pohjolan* asiantuntijalausunnossa esittää nähdäkseni uskottavasti ja perustellen, että paljon palveluita tarvitsevat tai erityistarpeita omaavat jäävätkin järjestelmässä muita asiakkaita heikompaan asemaan, mikä lisää yhteiskunnassa jo muutenkin kasvanutta eriarvoisuutta. Professori *Vartiainen* esittää arvionaan puolestaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunta on vastannut perustuslakivaliokunnan huomautuksiin ja, että tehdyt muutokset ovat merkittävästi parantaneet säädösten sisältöjä ja että monilta osin tehdyt muutokset parantavat asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuuksia yhdenvertaisiin ja riittäviin palveluihin. Tästä huolimatta valinnanvapauslainsäädännössä on hänen mukaansa edelleen seikkoja, jotka asettavat sote-palveluja tarvitsevat ihmiset eriarvoiseen asemaan. Eriarvoisuus painottuu erityisesti sosiaalipalveluihin ja paljon palveluja tarvitseviin ihmisiin. Täysin vastaavalla tavalla myös professori *Teperi* kiinnittää huomiota paljon palveluja tarvitsevien aseman heikkenemiseen ja heitä koskevaan yhdenvertaisuusongelmaan ja myös professorit *Huttunen* ja *Kekomäki* kiinnittävät samaan asiaan huomiota. Myönteisempiä arvioita esitetään professoreiden *Brommels* ja *Hiilamo* sekä THL:n lausunnoissa joskin olen jo edellä todennut THL:n lausunnon nojaavan varsin voimakkaasti lain toimeenpanoa koskeviin odotuksiin. Kuten perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvattavan lailla, eikä perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumisesta voi jättää yksin uudistuksen toimeenpanoon kohdistuvien odotusten varaan. Nähdäkseni esitykseen sisältyy edelleen tässä suhteessa merkittäviä ongelmia, kun sääntely on johtamassa paljon palvelua tarvitsevien aseman heikennyksiin ja siinä mielessä eriarvoisuuden kasvamiseen.

Asiakassuunnitelma

Olen 11 tammikuuta 2019 antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin sisältyvistä asiakassuunnitelmaa koskevista ehdotuksista. Katsoin tuolloisessa lausunnossani, että asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn sisältyi valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ei nähdäkseni tullut esiin mitään sellaista, jonka vuoksi minun olisi syytä muuttaa kantaani. Viittaan tältä osin edelleen myös valiokunnan saamiin sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntoihin, joissa asiakassuunnitelman oikeudellisen sitovuuden poistamisen katsotaan monissa kohdin heikentämään sekä sote-uudistuksen taustalla olevaa palveluintegraatitavoitetta että maakuntien mahdollisuutta ohjata palvelujen tuotantoa yhdenvertaisella tavalla.

Toistan myös sen valiokunnan asiantuntijakuulemisessa jo toteamani ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta ilmenevän tiedon (ks. valinnanvapauslakia koskevan mietintöluonnoksen s. 73), että maakunnan liike- laitoksen henkilöstöllä, jonka tehtäviin kuuluu vastata asiakkaan palvelujen integraatiosta, ei ole oikeutta valinnanvapauslain tai järjestämislain 58 §:n nojalla nähdä koko asiakassuunnitelmaa sillä perusteella, että heillä on vastuu integraatiosta. Myös heidän tietojensaantioikeus määräytyy muiden sosiaali- ja terveyden- huollon erityislakien mukaisesti rajattuna. Käytännössä siis palveluintegraatio ei näytä toteutuvan edes informaatio-ohjauksen tasolla.

Tietosuojaan liittyvät kysymykset

Katsoin perustuslakivaliokunnalle 13.12.2018 antamassani lausunnossa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin sisältyi merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka koskivat yhtäältä asiakassuunnitelmaan liittyvää henkilötietojen käsittelyä ja toisaalta suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettavan kiinteän korvauksen määrittämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä.

Toistamatta enemmälti valiokunnalle jo esittämäni, totean vain asiakassuunnitelman osalta, että siihen liittyvät ongelmat liittyvät keskeisesti suunnitelman ei-sitomattomaan luonteeseen. Jos asiakassuunnitelmalla ei ole yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta lainkaan merkitystä, muodostuu nähdäkseni varsin hankalaksi osoittaa, mitä asiakassuunnitelmaan sisällytettäviä tietoja voitaisiin pitää palvelun toteuttamisen kannalta välttämättöminä ehdotetussa valinnanvapauslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Samasta syystä myös asiakassuunnitelmaan sisältyvien henkilötietojen käsittelyperuste näyttää muodostuvan jossain määrin ongelmalliseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan asiakassuunnitelman henkilötietojen käsittelyn perusteena pidetään ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c kohtaa, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Jos asiakassuunnitelmalla ei ole lainkaan vaikutuksia henkilön oikeuteen saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja taikka, ei kyse ole myöskään sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, joka olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että asiakassuunnitelmaan kirjattaisiin arkaluonteisia terveystietoja. Perustuslakivaliokunta on terveydenhuoltolain mukaisia potilastietorekistereitä arvioidessaan korostanut, että potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön (PeVL 41/2010 vp, s. 3/II). Asiassa on syytä antaa merkitystä myös rekisterin maantieteelliselle käytettävyydelle: mitä laaja-alaisemmin rekisteri on käytettävissä, sitä tärkeämpää on varmistua asianmukaisista tietoturvajärjestelyistä. Asiakassuunnitelma olisi eri tuottajien käsiteltävissä Kelan ylläpitämän sähköisen potilastiedon arkiston Kanta-palvelun kautta. Rekisteri olisi käytännössä toteutukseltaan valtakunnallinen. Vaikka maakunnan todetaankin valinnanvapauslakiehdotuksen 76.1 §:ssä olevan rekisterinpitäjänä niiden järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneistä asiakas- ja potilastiedoista, olisi rekisteri toteutukseltaan valtakunnallinen, koska saman pykälän mukaan maakunnan ja palveluntuottajien on toiminnassaan käytettävä asiakastiedoissa tarkoitettuja valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja. (ks. valtakunnallisten tietojärjestelmien asemasta henkilötietojen suojasta säädettyä esim. PeVL 51/2018 vp, s. 12). Perustuslakivaliokunnan on tämänkin johdosta erityisesti varmistuttava, että rekisterin tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti kun järjestelmä otetaan käyttöön.

Toinen keskeinen tietosuoja-ongelma liittyi kiinteän korvauksen määrittämistä koskevaan sääntelyyn ja *profilointiin*. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä esitetään tältä osin, ettei ehdotettu 65 §:n sääntely merkitse sellaista profilointia, jolla olisi yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai vastaavia häneen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

Mietintöluonnoksesta ilmenee kuitenkin, että esityksellä on tosiasiallisesti myös yksilöön kohdistuvia oikeusvaikutuksia, joita käsittelee myös aiemmassa valiokunnalle antamassani lausunnossa. Viitataan myös mietintövaliokunnan lausunnosta ilmenevään käsitykseen siitä, että sääntelyyn sisältyy edelleen riski asiakkaiden syrjivästä kohtelusta (s. 83). Katson edelleen esitetyllä perusteella, että ehdotetun kaltaisella profilointiin perustuvalla kiinteän korvauksen määrittämisellä on tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai se voi ainakin vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Koska tietosuoja-asetus ei mahdollista poikkeamista automatisoitujen yksittäispäätösten ja profiloinnin kiellosta silloin, kun asiaan sovelletaan 9 artiklan h kohdassa tarkoitettua poikkeusta erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellosta, voidaan mietintövaliokunnan luonnoksessa ehdotetun 65 §:n sääntelyn katsoa (ks. myös PeVL 15/2018 vp) olevan ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa, eikä asiasta saa säätää tavallisella lailla. Tämän vuoksi 65 § on poistettava. (ks. PeVL 15/2019 vp, s. 45, 2. kappale).

Ehdotetun 65 §:n poistaminen vaikuttaa nähdäkseni merkittäväällä tavalla suoran valinnan palvelujen rahoitukseen ja sitä koskevaan maakunnan päätöksentekovaltaan, millä on väistämättä vaikutuksia sekä perusoikeuksien toteutumisedellytyksiin että maakuntien itsehallinnon alaan (Ks. myös THL:n lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.12, jossa palveluntuottajien korvausjärjestelmä pidetään ratkaisevan tärkeänä uudistuksen toimeenpanon onnistumiselle ja siten valinnanvapauslainsäädännön tavoitteiden toteutumiselle).

Eräitä muita seikkoja

Nyt käsillä olevat hallituksen esitykset liittyvät edellä todetulla tavalla kiinteästi ja oikeastaan elimellisestikin useisiin muihin eduskunnassa samaan aikaan vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Viitataan tältä osin erityisesti maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevaan esitykseen HE 14/2018 vp (maku2), jossa säädetään paitsi maakuntauudistuksen edellyttämistä tehtävien siirrosta kunnilta ja maakunnilta valtiolle myös näihin tehtäviin liittyvistä valvontavastuista.

Vastaavasti esimerkiksi kasvupalveluja (HE 35/2018 vp) ja julkisia työvoimapalveluja (HE 62/2018 vp) koskevat hallituksen esitykset liittyvät kiinteästi maakuntauudistukseen ja maakunnille osoitettaviin tehtäviin. Kyseiset tehtävät vaikuttavat osaltaan maakuntien rahoitusta koskeviin ratkaisuihin samoin kuin maakunnan asukkaille järjestettävien palveluiden sisältöön.

Minulla ei ole edellä mainittujen hallitusten esitysten käsittelyaikataulusta eduskunnassa tarkkaa tietoa. Nähdäkseni vähintäänkin maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskeva esitys liittyy niin kiinteästi maakuntauudistuksen sisältöön samoin kuin maakunnan asukkaiden itsehallinnon piiriin, että asiaa koskevat lakiehdotukset olisi syytä säätää samaan aikaan muun maakuntauudistuksen kanssa. Asia liittyy myös maakunnan itsehallinnon kannalta olennaiseen kysymykseen maakuntavaaleista ja niiden ajankohdasta. En pidä valtiosääntöoikeudellisesti kestäväenä ratkaisua, jossa eduskunta päättäisi lailla maakuntavaalien ajankohdasta tilanteessa, jossa maakunnasta ja tehtävien siirrosta ei ole vielä säädetty ja jossa niistä säätäminen on jätetty esimerkiksi seuraavan eduskunnan tehtäväksi. Tällöinhän maakuntavaalit käytäisiin tilanteessa jossa itsehallinnon sisällöstä on tiedossa oikeastaan vain kuoret.

Kiinnitän myös valiokunnan huomiota valinnanvapauslakiehdotuksen 90 §:ssä olevaan sääntelyyn valtioneuvoston toimivallasta myöntää lupa sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle. Perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa PeVL 15/2018 vp, että maakunnissa voi olla valmius aloittaa valinnanvapauspalvelujen toimeenpano aikaisemmin kuin laissa säädettyä ajankohtana ja että valinnanvapauslain mukaisten palveluiden tarjoaminen voitaisiin aloittaa tällaisessa maakunnassa maakunnan hakemuksen perusteella laissa säädettyä ajankohtaa aikaisemmin, joko kaikissa tai osassa kyseisiä palveluja. Aikais-
tetulle siirtymiselle valinnanvapauspalveluihin oli kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä asetettava laissa täsmälliset oikeudelliset edellytykset.

Ehdotetun mukaan valtioneuvosto myöntää maakunnalle luvan valinnanvapauslain 18 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palvelujen siirtämiseen sote-keskuksille jo ennen vuotta 2023, jos maakunta täyttää 90 §:ssä säädettyt edellytykset. Nähdäkseni edellytykset vastaavat niitä kriteereitä, joihin valiokunta lausunnossaan viittasi. Jonkinasteisena ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että periaatteessa sääntely vaikuttaa jättävän valtioneuvostolle jonkin verran harkintavaltaa asiassa mikä väärinkäytettynä saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa siirtäminen sote-keskuksille tapahtuisi hyvin varhaisessa vaiheessa maakunnan toiminnan käynnistymisen jälkeen esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia painottaen. Nähdäkseni valiokunnan tulee tämän vuoksi korostaa 90 §:ssä mainittujen kriteereiden oikeudellisuutta ja valtioneuvoston päätöksentekovallan luonnetta oikeudellisesti sidottuna harkintana.

Yhteenveto

Olen yllä kiinnittänyt huomiota eräisiin keskeisiin pitämiini sote- ja maakuntauudistuksen valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Viittaan täydentävin osin temaattisissa kuulemisissa esittämäni. Olen myös osaltani nojautunut lausuntoa kirjoittaessani siihen, että valiokunta on saanut erikseen selvitystä myös useisiin muihin valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiin kysymyksiin, kuten kysymyksiin notifikaatiosta EU:n komissiolle, maakuntien rahoitusjärjestelyt taikka kuntien omaisuuden siirtoon liittyvät kysymykset. Joudun kuitenkin jo käsittelemieni kysymysten osalta toteamaan, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ole vielä kyetty poistamaan kaikkia perustuslakivaliokunnan tässä asiassa antamissa lausunnoissa jo havaittuja valtiosääntöoikeudellisiin ongelmia. Päinvastoin, katson että esitykseen kokonaisuutena ottaen sisältyy edelleen sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, ettei niitä voida hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Maakuntauudistuksen asianmukainen toteuttaminen edellyttäisi myös vaali- ja osallistumisoikeuksiin sekä maakuntien itsehallintoon liittyviä perustuslain muutoksia

Mielestäni osa ongelmista on myös sillä tavoin rakenteellisia, että laajassa kokonaisuudessa muutosesitykset näyttävät johtavan aina uusiin ongelmiin. Asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely on tästä hyvä esimerkki, samoin tietosuojaa koskeva sääntely. Olen myös pyrkinyt kiinnittämään valiokunnan huomiota siihen huomattavaan paikallisen itsehallinnon kavennukseen, joka esityksistä seuraa, kun kuntien asukkailla nykyisin olevaa päätöksentekovaltaa siirretään maakunnille, joiden itsehallinto on huomattavasti maakuntia kevyempää.

Erityisen ongelmallisena pidän kuitenkin sitä, että ehdotus näyttää johtavan juuri sen

ihmisryhmän aseman heikentämiseen, jonka oikeuksia riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin uudistuksen tulisi perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 6 §:stä johtuvista syistä pyrkiä edistämään. Kuten usean perustuslakivaliokunnan kuuleman sote-asiantuntijan lausunnossa todetaan, esitys on johtamassa nimenmaan paljon sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitsevien aseman heikkenemiseen entisestään ja niin ollen perusoikeuksien toteutumista koskevan eriarvoisuuden kasvamiseen. Nähdäkseni sääntely ei kokonaisuutena ottaen tämän vuoksi täytä julkisella vallalla olevan perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuutta.

Juha Lavapuro
professori