

Tuomas Ojanen
17.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset asioista HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp ja HE 52/2017 vp

Teema: "Kokonaisarvio"

Arvioinnin kohde ja lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista otsikossa luetelluista hallituksen esityksistä seuraavasti:

" ... kuulemisessa on tarkoitus käsitellä 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. Perustuslakivaliokunta ei ole suunnitellut jatkavansa kuulemista näiden yleiskuulemisten jälkeen, ellei kuulemisten myötä tule esille ilmeinen tarve kuulemisia jatkaa."

Uudistan ensinnäkin sen, mitä olen ns. teemakuulemisissa jo aiemmin lausunut joulukuussa 2018 ja tammikuussa 2019 perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista seuraavista kysymyksistä: notifiointi, tietosuoja säännökset, asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely ja sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajia koskeva laki.

Seuraavassa esitän ensin eräitä täydentäviä huomioita ns. notifikaatiosta ja yleisemmin ehdotetusta ns. valinnanvapausmallin suhteesta EU-oikeuteen. Sen jälkeen arvioin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta ns. valinnanvapauslakiehdotuksesta huomioiden sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot mietintöluonnoksista. Lausunnon lopussa on valtiosääntöoikeudellinen yhteenveto ja sitä ennen esiin tuotuun perustuva kokonaisarvio ehdotetusta lakipakettikokonaisuudesta ottaen huomioon erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset, perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot.

Notifikaatio/suhde EU:n valtioneuvoston sääntelyyn: täydentäviä huomioita

Olen aiemmin arvioinut useita kertoja eri valiokunnille antamissani lausunnoissa hallituksen esityksessä ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää EU-oikeuden kannalta, ns. notifiointi mukaan lukien. Viittaan lausuntoihini perustuslakivaliokunnalle (26.4.2018), sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (13.4.2018 ja 3.7.2018) ja hallintovaliokunnalle (25.4.2018)

sekä talousvaliokunnalle (26.4.2018). Lisäksi arvioin lausunnossani 11.12.2018 perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia notifiointin ja yleisemmin EU-oikeuden näkökulmasta.

Uudistan aiemmissa lausunnoissani notifikaatiosta ja EU-oikeudesta esittämäni todeten lisäksi seuraavan.

- (i) SEUT 108(3) artiklan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei SEUT 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa SEUT 108(2) kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös (ns. *stand still* -velvoite).

Kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa asioita, joissa ne joutuvat tulkitsemaan ja soveltamaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontuen käsitettä¹ etenkin ratkaistakseen sen, olisiko valtion toimenpiteen, joka on toteutettu noudattamatta SEUT 108(3) artiklan mukaista ennakkovalvontamenettelyä (notifikaatio), osalta pitänyt noudattaa mainittua menettelyä vai ei. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että toimenpide olisi pitänyt ennalta ilmoittaa komissiolle, sen on todettava toimenpide ”sääntöjenvastaiseksi” (ks. esim. asia C-368/04, *Transalpine Ölleitung*, 37 ja 38 kohta viittauksineen). Sitä vastoin kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ratkaista sitä, soveltuuko valtiontuki sisämarkkinoille; tämä osa valvonnasta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan (tuomio C-6/12 - P, EU:C:2013:525, 38 kohta viittauksineen ja tuomio C-672/13, *OTP Bank*, EU:C:2015:185, 31 ja 37 kohta).

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että notifikaatio saattaisi olla mahdollista tehdä vielä käsillä olevien lakiehdotusten voimaantulon jälkeen, kunhan notifikaatio vain tehtäisiin *ennen kuin maakunnan liikelaitokset aloittavat toimintansa* ja siten valtiontukeen selvimmin viittaava elementti, ns. konkurssisuoja, alkaisi.

Nähdäkseni on sinänsä EU-oikeudellisesti epäselvää, olisiko kysymys enää ”suunnitelmasta” SEUT 108(3) artiklassa tarkoitetulla tavalla, jos maakunnan liikelaitokset, ml. niiden konkurssisuojan, perustavat lait olisivat jo tulleet voimaan olkoonkin, että lain siirtymäsäännösten nojalla maakuntien liikelaitosten toiminta, ml. niiden konkurssisuoja, alkaisi vasta myöhemmin. Jos kuitenkin notifiointi vasta lain voimaantulon jälkeen täyttäisi SEUT 108(3) artiklan vaatimukset ja jos hallitus riittävän selvästi osoittaisi aikeensa notifioida esimerkiksi konkurssisuoja ennen maakuntien liikelaitosten toiminnan aloittamista, tällä saattaisi olla vaikutusta mahdollisiin – tai oikeastaan varsin todennäköisenä pitämiini – lain voimaantuloon jälkeen vireille tuleviin kansallisiin tuomioistuinprosesseihin, joissa olisi

¹ SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään sisämarkkinoille soveltuvista tuista. - Kaikkien SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten on täytyttävä, jotta kyseessä olisi valtiontuki: Kysymyksessä on oltava (i) valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide; (ii) toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; (iii) toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena; ja (iv) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. esim. C-524/14 P, *Hansestadt Lübeck*, EU:C:2016:971, 40 kohta). – Nähdäkseni maakunnan liikelaitosten ns. konkurssisuoja on selkeimmin valtiontukeen viittaava elementti ehdotetussa lakipaketissa, ja kysymys on näin ollen siitä, soveltuuko se sisämarkkinoille.

perusteiltaan kysymys siitä, onko SEUT 108(3) artiklaa loukattu. Olisi mahdollista, että kansallinen tuomioistuin ei tässä tilanteessa alkaisi enemmälti tutkia SEUT 108(3) artiklan noudattamista, vaan se ainakin jäisi odottamaan notifiointia. Samalla on syytä kuitenkin lisätä, että kansallisen tuomioistuimen harkinnassa olisi se, minkä merkityksen se kenties antaisi hallituksen mahdollisille notifiointiaikeille, joten mitään varmaa ei tältä osin ole sanottavissa.

- (ii) SEUT 108(3) artiklan mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee valtiontuen myöntämistä tai muuttamista tarkoittavaa suunnitelmaa. Saman artiklakohdan mukaan ehdotettuja toimenpiteitä ei saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen komission päätös. SEUT 108(3) artiklalla tuottaa lykkäävän vaikutuksen valtiontueksi epäillyn toimenpiteen täytäntöönpanoon (ns. stand still).²

Jos tulee vireille kansallinen tuomioistuinprosessi, jossa tuomioistuin joutuisi tulkitsemaan ja soveltamaan SEUT 107(1) artiklan mukaista valtiontuen käsitettä ratkaistakseen sen, olisiko ennakkovalvontamenettelyä pitänyt noudattaa *ja jos* päättäisi pyytää SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta asian ratkaisemiseksi, tästä syntyisi lykkäävä vaikutus (toimenpidekiello) suhteessa valtiontukiluontoiseksi epäiltyyn valtion toimenpiteeseen tai suunnitelmaan. Toimenpidekiellon laajuuden tarkka arviointi olisi kansallisen tuomioistuimen päätösvallassa.

- (iii) *Jos* kansallinen tuomioistuin katsoo, että asianomainen toimenpide olisi pitänyt ennalta ilmoittaa komissiolle, sen on todettava se "sääntöjenvastaiseksi". Jos siis kansallinen tuomioistuin katsoo, että esimerkiksi maakunnan liikelaitosten konkurssisuoja olisi pitänyt notifioida, sen olisi todettava konkurssisuoja "sääntöjenvastaiseksi"³. En tässä yhteydessä osaa arvioida, mitä muutoksia esimerkiksi konkurssisuojan katsominen notifiomatta jättämisen takia sääntöjenvastaiseksi kenties edellyttäisi ehdotetun sosiaali- ja terveystalvotuljärjestelmän rakenteisiin. Tyydyn toteamaan, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että "EU-oikeudellisen epävarmuuden ennakollista poistamista notifiointin keinoin puoltaa myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän rakenteellisten muutosten toteuttaminen jo toimeenpantuun järjestelmään erityisesti EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon edellyttämässä viivytyksettömässä aikataulussa lisää merkittävästi riskiä siitä, että jälkikäteisesti todetun oikeudellisen velvoitteen johdosta kiireessä laadittu järjestelmä ei pysty turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveystalvotuluja yhdenvertaisesti perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla." (PeVL 15/2018 vp).
- (iv) Unionin ns. menettelyasetusta, jossa on määrätty tarkemmin valtiontukisäännösten valvontamenettelystä, muutettiin vuonna 2013⁴ muun ohella siten, että kansallisille tuomioistuimille annettiin mahdollisuus pyytää komissiolta tietoja tai lausuntoja valtiontukisääntöjen soveltamisesta. Lisäksi komissiolle annettiin mahdollisuus esittää kirjallisia tai suullisia huomautuksia kansallisille tuomioistuimille, jos ne joutuvat soveltamaan SEUT

² SEUT 108(3) artiklaan sisältyvän täytäntöönpanokiellon "tarkoituksena on sen takaaminen, etteivät tukiohjelman vaikutukset toteudu ennen kuin komissiolla on ollut riittävästi aikaa tarkastella hanketta yksityiskohtaisesti ja aloittaa tarvittaessa kyseisen artiklan 2 kohdassa määrätty menettely." C-301/87 Ranska v. komissio (1990) ECR I-307, 1 kohta.

³ Tuki, joka on otettu käyttöön SEUT 108(3) artiklan vastaisesti, so. ilmoittamatta sitä komissiolle SEUT 108(3) mukaisesti ja odottamatta komission päätöstä ilmoitetun tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, on "sääntöjenvastainen". Tästä on nimenomaisesti määrätty menettelytapa-asetuksen 1 artiklan f kohdassa, jonka mukaan "sääntöjenvastaisella tuella" tarkoitetaan "uusia tukia, jotka on otettu käyttöön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (SEUT 108(3) artikla – TO) vastaisesti".

⁴ Neuvoston asetus (EU) N:o 734/2013, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2013, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 659/1999 muuttamisesta ETA:n kannalta.

107(1) artiklaa tai SEUT 108(3) artiklaa, tämän kuitenkin rajoittamatta ennakkoratkaisun pyytämistä määräävän SEUT 267 artiklan soveltamista kansallisessa tuomioistuimessa. Komission mahdolliset huomautukset tai lausunnot eivät muutoinkaan oikeudellisesti sido kansallista tuomioistuinta (ks. tarkemmin muutasetuksen 23 a artikla ja johdanto-osan 18 ja 19 kohdat).

Kansallisella tuomioistuimella olisi siis harkintansa mukaan mahdollista osallistaa komissio EU:n valtiontukisääntelyn noudattamista koskevaan kansalliseen tuomioistuinprosessiin. Lisäksi komissiolla olisi mahdollisuus huomautustensa esittämiseen oma-aloitteisestikin. Tietääkseni edellä selostettuja mahdollisuuksia ei ole toistaiseksi vielä kovin paljoa käytännössä hyödynnetty valtiontukisääntöihin liittyvissä kansallisissa tuomioistuinprosesseissa unionin jäsenvaltioissa.

- (v) Kansallisen tuomioistuinmenettelyn ohella tai sijasta ehdotetun valinnanvapausmallin suhde EU:n valtiontukisääntöihin saattaa tulla komission tutkittavaksi sille tehdyn *kantelun* johdosta. Kun komissio on saanut tietoonsa kantelun myötä, että tuki on otettu käyttöön tekemättä ilmoitusta, komissio ”voi, sen jälkeen kun se on antanut asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden ilmaista näkemyksensä, väliaikaisella päätöksellä määrätä asianomaisen jäsenvaltion välittömästi lopettamaan tuen maksaminen tuen tutkimisen ajaksi ja toimittamaan komissiolle sen asettaman määräajan kuluessa kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka ovat tarpeen sen selvittämiseksi, onko tuki yhteismarkkinoille soveltuva.”⁵ EU-tuomioistuimen jo 1970-luvulla⁶ vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 108(3) artiklan mukaisen ”(täytäntöönpano – TO) kiellon ”välitön oikeusvaikutus koskee ... kaikkia tukitoimenpiteitä, jotka on toteutettu ilmoittamatta niistä komissiolle, ja jos ilmoitus on annettu, kiellolla on välitön oikeusvaikutus alustavan vaiheen aikana ja, mikäli komissio aloittaa kontradiktorisen menettelyn, lopullisen päätöksen antamiseen saakka.” Koko tämän ajanjakson osalta kiellolla myös ”perustetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.”

Valinnanvapauslakiehdotus

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, ettei uudessa valinnanvapauslakiehdotuksessa oltu muun ohella otettu riittävästi huomioon perustuslakivaliokunnan vaiheistamista koskevia muutosvaatimuksia ja että alueellinen ja asiallinen vaiheistaminen oli edelleen riittämätöntä uudistukselle kaavailtu aikataulua hyvin tiukka. Lausunnon mukaan ehdotettuun voimaantulo- ja siirtymäaikatauluun sisältyi edelleen vaikeasti hallittavia riskejä, jotka vaaransivat perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumisen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan sosiaali- ja terveyskeskuksia, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevien säännösten voimaantuloa siirrettäväksi siten, että samalla luodaan mahdollisuudet sote-keskusten alueelliseen vaiheistukseen, jotta kaikilla maa- kunnilla olisi realistiset mahdollisuudet täyttää valinnanvapauden toimeenpanolle laissa asetetut edellytykset. Viitataan tarkemmin mietintöluonnoksesta s. 118-119 ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden näkemykset jakautuvat mietintöluonnoksessa ehdotetuista muutoksista. Asiantuntijat *Brommels*, *Herrala* ja *Hiilamo* vaikuttavat ylipäättään katsovan, että mietintöluonnosten jälkeen ehdotettu uudistus olisi jokseenkin ongelmaton. Samoin *THL* katsoo aikataulun ”väljennyksen antavan maakunnalle paremmat

⁵ C-301/87 Ranska v. komissio (1990) ECR I-307.

⁶ C-120/73 *Lorenz* (1973) ECR 1471.

mahdollisuudet käynnistää järjestelmä hallitusti”, vaikka THL:n mukaan tarkoituksenmukaisempi etenemisjärjestys olisi se, että asiakassetelit ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön vasta sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aloittamisen jälkeen.

Asiantuntijat *Huttunen, Kekomäki, Pohjola, Teperi* ja *Vartiainen* taas pitävät valinnanvapausmallia mietintöluonnoksessa ehdotettujen muutosten jälkeenkin ongelmallisena palvelujen riittävän yhdenvertaisen saatavuuden toteutumisen kannalta. Erityisenä ongelmana olisi *Pohjolan, Teperin* ja *Vartiaisen* mukaan erityisesti heikommassa asemassa olevien, paljon palveluita tarvitsevien tai erityistarpeita omaavien ihmisten oikeuksien toteutuminen. Viittaan tässä yhteydessä myös lausuntooni perustuslakivaliokunnalle *asiakassuunnitelmasta* ja siinä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden näkemyksistä esittämäni.

Nähdäkseni sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioiden sekä temaattisissa kuulemisissa *tietosuojasta* ja *asiakassuunnitelmista* esille tuodun valossa mietintöluonnoksen mukaiseen valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyy edelleen merkittäväksi luonnehdittavia valtiosääntöoikeudellisia epäselvyyksiä, ongelmia ja riskejä, vaikka esimerkiksi ehdotetut ajalliset vaiheistukset parantavat edellytyksiä turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Erityisiä ongelmia vaikuttaisi edelleen liittyvän perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta eniten palveluja tarvitsevien ihmisten asemaan. Tässä yhteydessä on korostettava, että Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42. Ks. myös esim. PeVL 31/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp). Lisäksi ongelmia eniten palveluja käyttävien kannalta voidaan kritisoida uudistuksella tavoiteltavien rahoitus- ja säästövaikutusten kannalta: kun eniten palveluja tarvitsevien ihmisten palvelut merkitsevät valtaosaa kustannuksista, olettaisi, että uudistuksella yritettäisiin erityisesti edistää ja turvata heidän asemansa ja oikeutensa tavalla, joka tuottaisi myös kustannussäästöjä. Asiantuntija-arvioiden valossa tämä jää kuitenkin toteutumatta.⁷

Arvio lakiehdotuspakettien kokonaisuudesta

Kokonaisarviossa erityisen merkityksellisiä näkökohtia

⁷ Ks. *Pohjola*, s. 2: ”Kysymys on erityisesti haavoittumassa asemassa olevien ihmisten palveluoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta. Myös kustannusvaikuttavuutta saataisiin parhaiten eniten palveluita käyttävien tilanteiden kuntoon saamisen avulla (arvioitu 10 % väestöstä, joka käyttää 80 % kustannuksista). Nämä asiakkaat tarvitsevat erityisesti tavoitteiden mukaisia yhteen sovitettuja palvelukokonaisuuksia ja palveluketjujen toimivuutta sekä palvelujärjestelmän uudenlaista kehittämistä. Heidän kohdallaan lakiesitys asiakkaan valinnanvapaudesta on valitettavasti muuttunut huonompaan suuntaan ainakin kahdessa asiassa: sosiaalihuollon entistä heikompi rakentuminen (39§) sekä asiakassuunnitelman muutokset (5§).” (kursivointi alkuperäinen)

Eri ehdotusten kokonaisuuden arvioinnissa perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta on huomioitava paitsi sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintöluonnokset myös erityisesti ns. teemakuulemisissa esitetty sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 26/2017 vp ja PeVL 28/2018 vp. On syytä kuitenkin samalla huomauttaa, että *täysimääräisen* valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion esittäminen on mahdotonta jo yksistään sen takia, että ehdotettavaan kokonaisuuteen liittyy sellaisia hallituksen esityksiä, joista ei ole vielä edes järjestetty kuulemisia perustuslakivaliokunnassa. Viitataan etenkin hallituksen esitykseen HE 310/2018 vp laiksi sosiaali- ja terveystoimikunnan asiakasmaksuista.

Kokonaisarviointia edelleen vaikeuttaa huomattavasti eri esitysten muodostaman kokonaisuuden mittaluokka ja yksityiskohtien runsaus, ehdotetun lakipaketin kokonaisuuden vaikutusten ”ennakkoarviointiin poikkeuksetta sisältyvä epävarmuuselementti” (PeVL 26/2017 vp) sekä muutoinkin se, että esityspakettiin sisältyy monia aivan uudenlaisia rakenteita ja järjestelmiä koskevia ehdotuksia. Huomautan lisäksi, etten ole osallistunut *itsehallintoa ja rahoitusta* koskeviin teemakuulemisiin ja etten ole muutoinkaan edes ehtinyt yrittää erikseen syventyä niiden erityiskysymyksiin seuraavassa esitettävää kokonaisarviota varten.

Kokonaisarviossa on keskeistä kiinnittää erityistä huomiota ainakin *uudistuksen perusratkaisujen toteutumiseen, palvelujen riittävyys ja yhdenvertaiseen saatavuuteen ja ohjaus- ja valvontajärjestelmään, ml. maakuntien toimintaedellytykset*. Lisäksi kokonaisarviossakaan ei voida jättää huomiotta EU-oikeuteen liittyviä kysymyksiä. Esitän näistä yksittäisistä osakokonaisuuksista kokonaisarviota varten seuraavan.

- *Perusratkaisut*. Ehdotetun lakipaketin kokonaisuuden perustavoitteet, so. ns. integraatio ja sosiaali- ja terveystoimikunnan järjestämisestä ja tuottamisesta vastuussa olevien toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen, ovat valtiosääntöoikeudellisestikin perusteltuja ja tärkeitä etenkin pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp). On kuitenkin edelleen ongelmallista paitsi perustuslain myös sosiaali- ja terveystoimikuntaan liittyvien kv. velvoitteiden kannalta, että jo nyt on ennakoitavissa ensinnäkin se, ”etteivät pienimmät maakunnat kykene hoitamaan tehtäviään ilman yhteistyötä, joten maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti”.⁸

Lisäksi enemmistö sosiaali- ja terveystoimikunnan asiantuntijoista katsoo sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintöluonnosten jälkeenkin, ettei ns. integraatio toteudu tai että se ainakin vesittyy.

⁸ Maaseudun tulevaisuus, Sote-uudistusta johtava virkamies Päivi Nerg: Maakuntien määrä tulee pienenemään, 25.7.2018.

Osa asiantuntijoista myös katsoo, että varsinkin sosiaalipalveluiden toteutumiseen liittyy ongelmia tai ainakin epäselvyyksiä ja että erityisiä ongelmia syntyy palveluja eniten tarvitsevien ihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta koskevien oikeuksien toteutumisessa. Viittaan tässä yhteydessä myös aiempaan lausuntooni perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta *asiakassuunnitelmasta* ja siellä integraatiosta sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntojen perusteella esittämäni.

- *Sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän yhdenvertainen saatavuus.* Perustuslain kannalta keskeisin kysymys sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistuksessa on ollut alusta alkaen perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutuminen, so. palvelujen riittävä saatavuus yhdenvertaisesti sekä henkilöllisellä että alueellisella ulottuvuudella.

Tämän kysymyksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat keskeisiä hallituksen esityksen, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämät arviot. Viittaan esityksistä, mietintöluonnoksista ja asiantuntija-arvioista ilmeneviin vaikutusarvioihin toistamatta niitä tässä.

Nähdäkseni nyt on riittävää todeta, että mietintöluonnoksissa tehdyistä palvelujen saatavuutta sinänsä parantavista ajallisista ja alueellisista vaiheistuksista huolimatta enemmistö sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoista edelleen tuo esiin enemmän tai vähemmän painokkaasti palvelujen riittävyyteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä riskejä ja epäselvyyksiä. Yhdenvertaisuuden kannalta erottuu asiantuntijoiden arvioissa huoli eniten palveluja tarvitsevien ihmisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Viittaan tässä yhteydessä myös aiemmin perustuslakivaliokunnalle *asiakassuunnitelmasta* sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntojen perusteella esittämäni. Totean myös, että tässä vaiheessa ei vielä voida yhdenvertaisuuteen liittyvässä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioida esimerkiksi *asiakasmaksulakiehdotusta*.

Tässä yhteydessä on syytä painokkaasti muistuttaa käsillä olevan lakipakettilakikokonaisuuden tavoitteesta edistää *tosiasiallista* tasa-arvoa julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa ja parantaa tässä tarkoituksessa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa palvelujärjestelmässä. Tälle seikalle annettiin ”erityistä merkitystä” perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Ylipäätään on syytä korostaa sitä, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyssä ole kysymys vain muodollisen, vaan myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja että tästä syystä se kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän (HE 309/1993 vp, s. 42. Ks. myös esim. PeVL 31/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp).

- *Ohjaus- ja valvontajärjestelmä, ml. maakuntien toimintaedellytykset.* Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksessa on muun ohella huolehdittava

riittävän tehokkaista ohjaus- ja varsinkin valvontajärjestelyistä. Kysymys valvontajärjestelmästä ei muodostu tärkeäksi vain perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n sekä 124 §:n, vaan myös sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumiseen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan, kannalta. On syytä muistuttaa, että Suomen valtio on oikeudellisesti vastuussa kansainvälisten sopimusten noudattamisesta Suomessa, eikä valtion kv. oikeudellista vastuuta poista se, että sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja tuottaminen olisi kansallisin lainsäädäntöratkaisuin osoitettu maakunnille ja niiden liikelaitoksien sote-keskuksille tai yksityisille tahoille.

Jos sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen ei liity riittävän tehokkaita ohjaus- ja valvontajärjestelyjä esimerkiksi sen takia, että niitä koskevat lakiehdotukset jäisivät syystä tai toisesta käsittelemättä, tämä olisi jo itsessään nähdäkseeni säätämijärjestystasoinen valtiosäätöoikeudellinen ongelma, joka estäisi säätämästä muitakaan uudistuksen keskeisiä lakipaketteja tavallisen lain säätämijärjestyksessä.

Vaikka sosiaali- ja terveystalvelujen ohjausta ja valvontavalvontaa koskevat lakiehdotukset toteutuisivatkin, valtiosäätöoikeudellisesti on edelleen ongelmallista ohjaus- ja valvontajärjestelyjen reaalisuuden ja tehokkuuden kannalta, että jo nyt on yleisesti tiedossa hallitusta⁹ myöden, ettei kaikkiin maakuntiin välttämättä saada riittävässä määrin osaamista ja resursseja, että myös ohjaus- ja valvontatehtävien kannalta keskeisiin tietojärjestelmiin, samoin kuin asiakassuunnitelmiin sekä rahoitukseen, liittyy edelleen omia ongelmia ja epäselvyyksiä. Viittaan tässä yhteydessä aiempiin lausuntoihini perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnan mietintöluonnoksista *tietosuojasta ja asiakassuunnitelmista*.

Perustuslakivaliokunta totesi jo lausunnossaan PeVL 26/2017 vp maakuntien toimintamahdollisuuksista muun muassa, että ”(j)ärjestelmän hallinnointi ja ohjaus edellyttävät maakunnalta osaamista ja resursseja. Maakuntien varsin erilaiset lähtökohdat ja resurssit sekä erot maakuntien välisissä ja sisäisissä olosuhteissa saattavat muodostua myös perustuslaillisessa tarkastelussa ongelmallisiksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ilmeisenä vaarana on, että palvelujärjestelmään syntyy alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa.”

Vaikka myöhemmin annetut hallituksen esitykset ja sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnan mietintöluonnokset ovat luoneet parempia edellytyksiä palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja laadun sekä järjestelmän ohjauksen ja valvonnan

⁹ Ks. Maaseudun tulevaisuus, Sote-uudistusta johtava virkamies Päivi Nerg: Maakuntien määrä tulee pienenemään, 25.7.2018. Ks. myös. YLE, Vehviläinen Ylellä: Maakuntien määrä voi supistua, 8.8.2018. MT:n haastattelussa Nerg ”epäilee, etteivät pienimmät maakunnat kykene hoitamaan tehtäviään ilman yhteistyötä, joten maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti. Hänen mukaansa ”12 tai jopa viisi olisi ollut parempi vaihtoehto esimerkiksi pelastustoimen kannalta. Mutta jos maakuntien määrä olisi tässä rakentamisvaiheessa ollut pienempi, huuto olisi ollut vielä hirveämpi”.

toteutumiselle *alkuperäisiin hallituksen esityksiin* verrattuna, nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp ilmenevät huolet sen paremmin palvelujen riittävän yhdenvertaisesta saatavuudesta kuin maakunnan toimintamahdollisuuksista eivät ole myös sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden enemmistön arviot huomioiden poistuneet. Sitä vastoin niihin liittyy edelleen huomionarvoisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ja epäselvyyksiä. Kuten jo todettu, erityisenä ongelmana vaikuttaisi edelleen olevan haavoittuvassa asemassa olevien, eniten palveluja tarvitsevien ihmisten perusoikeuksien toteutuminen ja näin ollen se, että mietintöluonnoksista ilmenevien tarkistusten jälkeenkään uudistus ei kokonaisuutena arvioiden riittävästi toteuta eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Erityisiä ongelmia tuottaa sekä ohjaus- ja valvontajärjestelyjen että palvelujen saavuuden kannalta ehdotettava maakuntien määrä. Jos on jo etukäteen tiedossa, etteivät ”pienimmät maakunnat kykene hoitamaan tehtäviään ilman yhteistyötä, joten maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti”,¹⁰ tämän tulisi perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioiden tarkoittaa, että maakuntien määrä jo lakia säädettäessä määritellään tasolle, joka luo riittäviä edellytyksiä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutumiselle. On painokkaasti korostettava, ettei kysymys ole niinkään maakunnista, vaan ennen muuta niiden asukkaiden perusoikeuksien ja itsehallinnon toteutumisen edellytysten turvaamisesta jo lakia säädettäessä.

- *Notifikaatio/valtiontukia koskeva EU-oikeus.* Viitataan notifikaatiosta ja yleensä valtiontukia koskevasta sääntelystä aiemmissa lausunnoissani perustuslakivaliokunnalle esittämäni edellä jo todetun ohella. Korostan kuitenkin tässä yhteydessä sitä, että perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys valinnanvapausjärjestelmän EU-valtiontukioikeudellisesta luonteesta ”on merkityksellinen oikeusvarmuuden, sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän vakauden ja siten perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta” ja että lain ”voimaantulon jälkeen valinnanvapausmallin mahdollisen valtiontukiluonteiden selvittäminen tuomioistuimissa olisi perusteiltaan jälkikäteistä ja voisi kielletyksi katsotun valtiontuen laskennallisen takaisinperinnän lisäksi merkitä velvollisuutta järjestelmän perusratkaisujen jälkikäteiseen muuttamiseen valtiosääntöisesti merkityksellisellä tavalla.” (PeVL 15/2018 vp). Nähdäkseni hallitus on ottamassa – tai oikeastaan se on jo ottanut, koska oikeudellisen varmuuden saavuttamiseksi notifiointi esimerkiksi ns. konkurssisuojausta olisi ollut tarkoituksenmukaista ja jo tehdä – suuren riskin siitä, että ehdotetun valinnanvapausmallin suhde EU:n valtiontukisääntelyyn tulee ratkaistavaksi jälkikäteisesti lain voimaantulon jälkeen kansallisissa tuomioistuimissa vireille tulevissa oikeusjutuissa ja/tai komissiolle

¹⁰ Maaseudun tulevaisuus, Sote-uudistusta johtava virkamies Päivi Nerg: Maakuntien määrä tulee pienenemään, 25.7.2018.

tehtyjen kanteluiden myötä. Korostan, että perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2018 vp kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävästä riskistä perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n toteutumisen suhteen.

Johtopäätös: kokonaisarvio

Kokonaisuutena arvioiden mietintöluonnosten jälkeenkin ehdotettuun lakipakettiläpän sisältyy useita riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuutta parantavia tai muuten myös valtiosääntöoikeudellisesti myönteisiä muutosehdotuksia. Viittaa esimerkiksi voimaantulo- ja siirtymäaikatauluun liittyviin muutoksiin. Kuten myös toin esiin jo teemakuulemisissa, esimerkiksi tuottajalakipakettiin tehdyt muutokset toteuttavat monessa suhteessa asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan esittämiä muutostarpeita.

Vastapainoksi ehdotettuun kokonaisuuteen sisältyy mietintöluonnosten jälkeenkin lukuisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia tai epäselvyyksiä, joita on edellä joiltain selostettu yksityiskohtaisemmin. Ongelmissa ei ole kysymys vain yhdestä yksittäisestä ehdotuksesta, vaan usein ongelmat syntyvät etenkin yksittäisten ehdotusten kokonaisvaikutuksesta.

Valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion kannalta on keskeistä arvioida, ovatko mietintöluonnoksista ilmenevät parantavat tai muuten myönteiset muutosehdotukset riittäviä kompensoimaan ehdotuksiin perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 § ja 22 §:n kannalta edelleen liittyviä ongelmia, epäselvyyksiä ja riskejä, joita on tuotu osaksi esiin tarkemmin edellä. Tässä yhteydessä on korostettava, että julkisen vallan tulee voida kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveystalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti uudistuksen voimaantulosta alkaen (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp).

Edellä selostettuihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella on edelleen todettava, että ehdotettuun lakipakettiläpän sisältyy edelleen liian paljon sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, epäselvyyksiä ja riskejä, jotka kokonaisuutena arvioiden estävät pitämästä lakiehdotuskokonaisuutta perustuslain mukaisena.

Lisäksi ehdotetun valinnanvapausmallin suhteeseen EU:n valtioneuvoston säätelyyn liittyvät omia ongelmia ja riskejä, joilla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 15/2018 vp ilmenevällä tavalla. Sinänsä nämä epäselvyydet ja -varmuudet ovat perusteiltaan EU-oikeudellisia, eivätkä siksi kokonaan voi selkiytyä kuin vain EU-oikeuden mekanismeilla, joista pidän ns. notifikaatiota edelleen paitsi oikeudellisesti perustelluimpana myös tarkoituksenmukaisimpana tapana poistaa ainakin kokonaisuuteen liittyviä EU-oikeudellisia epäselvyyksiä ja -varmuuksia.

Helsingissä 17. päivänä tammikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki

