

Ida Koivisto

Perustuslakivaliokunnalle 8.6.2017

Hallituksen esitykset 15/2017 vp ja 47/2017 vp: arviointi perustuslain 19 §:n ja 6 §:n kannalta

Yleistä

Arvioitavana ovat ns. sote-uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset HE 15/2017 vp ja HE 47/2017 vp (myöh. "uudistus"). Käsillä oleva lausunto koskee pyydetysti erityisesti uudistuksen perusoikeusvaikutuksia PL 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) näkökulmasta.

Tehtävänannon mukaan: *"Hallituksen esityksen hyväksyttävyyys suhteessa perustuslakiin ja käsiteltävyyys tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttää sitä, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Arvioinnissa on tällöin kiinnitettävä huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveystaloutta toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Myös heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne on arvioitava lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta. Suhdetta perustuslakiin on siten tarpeen tarkastella rinnakkain hallituksen esityksen vaikutusarviointin kanssa (HE 47, s. 251). Valiokunta pyytää hallituksen esityksistä ilmenevien tietojen ja saamane lisämateriaalin perusteella vastaustanne edellä todettuun säätämisyjärjestykseen koskevaan kysymykseen."*

Kysymykseen niveltyy kiinteästi PL 6 §:n määrittämän yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen. Väliillisemmin asiaan liittyy PL 7 § (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen; itsemääräämisoikeus). Kysymys on mitä tärkein, sillä mainittujen oikeuksien nykyistä parempi toteutuminen on koko uudistuksen ydintavoite ja keskeinen perustelu.

Koska kyseessä on laajamittainen sote-palveluiden markkinaehtoistaminen, joudutaan uudistuksen perusoikeusvaikutuksia arvioimaan myös PL 124 §:n vuoksi. PL 124 §:n perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi vain jos se on asian tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Olen käsitellyt tematiikkaa tarkemmin valinnanvapauslakiehdotuksesta (HE 47/2017 vp) antamastani lausunnosta, enkä näin ollen tee sitä uudestaan tässä yhteydessä.

Tehtävänannon viitoittamana on arvioitava mahdollisimman konkreettisesti, vaarantaisiko ehdotettu uudistus perusoikeuksia (tässä: PL 6 § ja PL 19 §) perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisella tavalla. Kyse on pitkälti empiirisestä asiasta. Koska vielä toteutumattoman uudistuksen arviointi empiirisesti on mahdotonta, on turvaututtava hallituksen esitysten vaikutusarvioihin ja säätämisyjärjestysperusteluihin sekä asiantuntijoiden perusteltuihin arvioihin. Asiaa pitäisi siis paradoksaalisesti tarkastella empiirisesti abstraktilla tasolla.

Taustamateriaaliksi lausunnon kirjoittamista varten on jaettu sosiaali- ja terveysasioiden substanssiasiantuntijoiden lausuntoja (professorit Huttunen, Teperi, Pohjola, Lehtonen, Hiilamo, Brommels), Kuntaliiton selvitys sekä perustuslakivaliokunnan pyytämää hallituksen lisäselvitystä. Toisin sanoen kyse on siis erityisesti sen arvioimisesta, voidaanko hallituksen vaikutusarvioita pitää uskottavina suhteessa substanssiasiantuntijoiden näkemyksiin ja mitä tästä uskottavuusarviosta seuraa säätämisyjärjestyskysymykselle.

Seuraavassa tarkastelen kysymystä PL 19 §:n ja 6 §:n merkityksestä ja tulkinnasta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Tämän jälkeen nostan esiin yhteenvedonomaaisesti hallituksen esityksissä esiintuotuja argumentteja, jotka olen tulkinnut merkittäviksi uudistuksen seurausten arvioinnin kannalta. Käsittelen lyhyesti hallituksen lisäselvitystä. Samoin kerään kootusti yhteen asiantuntijoiden huolenaiheita. Lopuksi arvioin kokonaisuutta.

Juridiset lähtökohdat

PL 19 §:n mukaan:

“Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Tässä merkittävä on erityisesti PL 19.3 §, koska se koskee julkisen vallan riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisvelvollisuutta. Säännöstä on arvioitava uudistuksen kontekstissa erityisesti yhdessä PL 6.2 §:n kanssa. Sen mukaan:

“Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Toisin sanoen julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti siten, ettei ketään aseteta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Uudistuksen kontekstissa tällaiset kysymykset tulevat esiin eri ihmisryhmien (esim. lapset, vanhukset, vammaiset, kielelliset vähemmistöt) välisen yhdenvertaisuuden sekä alueellisen yhdenvertaisuuden muodossa. Kysymys on tärkeä, sillä maakuntamallin perusteella maakunnille tulee paljon harkintavaltaa siinä, miten ne järjestävät palvelut alueellaan.

Perustuslaki ei sinänsä edellytä sote-palveluiden järjestämistä missään tietyssä muodossa: monenlaiset ratkaisut voivat olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä. Perustuslain 19 § ei esim. edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Niinpä yhtiöittämissä mallit on mahdollinen, mutta se ei ole ainoa mahdollinen – sitä perustellaankin poliittisella tarkoituksenmukaisuudella. Perustuslaki kuitenkin määrittelee puitteita sote-palveluiden järjestämiselle niin järjestämisen institutionaalisen muodon kuin toiminnan (tuottamisen) sisällön suhteen. Näillä seikoilla voi olla merkitystä palveluiden tosiasiallisen saamisen kannalta.

Perusoikeudet eivät ole absoluuttisia ja niitä voidaan rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan omaksuma perusoikeuksien rajoitusoppi (ks. PeVM 24/1995 vp) linjaa tätä yleisesti. Suurien reformien yhteydessä yhdenvertaisuutta tulee kuitenkin tarkastella osittain erityiskriteerien valossa. Yhtäältä perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja vaatimuksia kulloisenkin yhteiskuntatilanteen vaatimalle säätelylle (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp). Toisaalta se on muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp) kiinnittänyt huomiota eri kuntien asukkaiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita.

Niinpä arvioinnin kohteeksi tulee se, voidaanko uudistuksella aikaansaadut erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. On arvioitava sitä, a) rajoitettaisiinko uudistuksella PL 6 ja 19 §:ää ylipäätään ja b) olisiko rajoituksella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Ennakoidut vaikutukset PL 19 §:n ja 6 §:n näkökulmasta

Alla olen luettellonut arvioitavasta materiaalista argumentteja, joiden perusteella yhdenvertaisuuden toteutumisen todennäköisyyttä sote-palveluissa voidaan arvioida.

HE 15/2017 vp

Vaikutusarvio

- Maakuntien tuki yhdenmukaistaisi terveyden edistämistä kunnissa
- Uudistus saattaa tehostaa toimintatapoja ja rakenteita, mutta vaarana on nykyisen toimivien rakenteiden pirstoutuminen
- Palvelutuotannon suuremmat volyymit mahdollistaisivat palvelutuotannon alueellisten ja paikallisten vaihteluiden hallinnan
- Edellytykset palvelujen paremmalle saatavuudelle ja yhdenvertaisuudelle paranevat laajemmissa rakenteissa.
- Järjestämisvastuun kerääminen kunnilta maakunnille edistäisi yhdenvertaisuutta myös varmistamalla palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksenteon toiminta- ja ratkaisukäytäntöjen sekä hoito- ja hoivakäytäntöjen ja palvelujen laadun yhtenäisyyden.

Säätämisyjärjestysperustelut

- On perusteita siirtää sote-palvelut kuntia suurempien yksiköiden vastuulle (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, s. 2/1 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3–4).
- Ehdotettu palveluintegraatio edistäisi uudistuksen tavoitteiden toteutumista
- Rahoitusratkaisu korostaisi valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana; tämän ennakoidaan edistävän yhdenvertaisuutta
- Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuisi, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.
- Ehdotetulla monituottajamallilla pyritään saamaan aikaan asetelma, jossa palveluiden erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan nykyistä paremmin vertailla.
- ”Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Erityisenä haasteena

monituottajamallissa on monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisen ja yhtenäisen palvelukokonaisuuden turvaaminen sekä palvelujen turvaaminen alueilla, joilla ei synny toimivia markkinoita. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että maakunnan on järjestämisvastuuseensa ja järjestäjän toimivaltaan kuuluvilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että yksilön oikeudet ja mahdollisuudet saada tarpeen mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat. Maakunnalla on näin hallituksen esityksen mukaan myös velvollisuus tuottaa palveluja. “

HE 47/2017 vp

Vaikutusarvio

- Tutkittua tietoa valinnanvapauden vaikutuksista ihmisten hyvinvointiin ja palvelujärjestelmän toimivuuteen on Suomessa vielä hyvin vähän
- Uudistuksen vaikutukset asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen voivat olla epätasaiset ja tästä syystä myöskään uudistuksen hyödyt eivät jakaudu alueellisesti tasaisesti. Järjestämisvastuussa olevan maakunnan tehtävänä on varmistaa, että palveluja on saatavilla myös harvaan asutuilla alueilla.
- Palvelujen kehittyminen ja monipuolistuminen sekä uudet palveluinnovaatiot voivat heijastua myös harvaan asutuilla alueilla toteutettaviin palveluihin.
- Tieto on keskeistä valinnanvapauden toteuttamisessa. Tietopohjan rakentaminen vie aikaa ja tulee varautua siihen, että kaikkea tarvittavaa tietoa ei täysimääräisesti ole saatavilla ja saavutettavassa muodossa vielä alkuvaiheessa.
- Järjestelmän moniportaisuus ja monitoimijaisuus saattavat vaikeuttaa tai pitkittää soveltuvaan palveluun pääsemistä. Laissa säädetyn palveluohjauksen, asiakassuunnittelun ja koordinaation keinoin pulmia voidaan kuitenkin tehokkaasti torjua.
- Palvelujärjestelmän eriytyminen saattaa aiheuttaa palveluihin sekä päällekkäisyyttä että aukkoja ellei niitä pyritä tehokkaasti estämään. Maakuntien järjestämisosaaminen ja kyky käyttää laissa säädettyjä ohjauskeinoja muodostuu tästä näkökulmasta keskeiseksi.
- Palvelujen asiakaskeskeisyys paranee, kun asiakkaalle syntyy oikeus ”äänestää jaloillaan” ja vaihtaa palveluntuottajaa, joilta saa huonoa palvelua.
- Hoitoon pääsyn nopeutuminen suoran valinnan palveluissa ehkäisee ongelmien kasautumista ja vähentää erityistason palveluiden tarvetta.
- Maakuntien on kyettävä seuraamaan asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden tilannetta sekä tuottajien toimintaa. Tämä edellyttää käytännössä tarkoitukseen sopivia tietojärjestelmiä.
- Hyvinvoinnin ja terveyden pitkäjänteinen edistäminen vaatii asiakastyössä syntyvän yhteisen tietopohjan sekä kaikkien toimijoiden sitoutumisen tehtävään.

Säätämisyjärjestysperustelut

- Vaikutusarvioinnin perusteella ei voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä lain mukaisen järjestelmän tuottamista vaikutuksista kaikissa eri tilanteissa. Lain hyväksyttävyyden perustuslain näkökulmasta edellyttää tällöin sitä, että laissa on säädelty toimintamallit tunnistettavissa olevien riski- ja ongelmatilanteiden varalta.
- KKV: Pinta-alaltaan laajoissa maakunnissa maakuntien sisäiset erot ovat myös alustavan arvion mukaan merkittävät. Valinnanvapauden tosiasialliset mahdollisuudet eivät tule näin

olemaan kaikkialla Suomessa samanlaiset, mutta tarjontaan vaikuttavat myös maakuntien tekemät ratkaisut

- Markkinapuutetilannetta varten on ehdotettu poikkeussäännös yhtiöittämisvelvollisuudesta. Tällöin maakunnalla itsellään ei olisi välittömästi henkilöstö- ja muita voimavaroja paikata palvelutuotantoa.
- Eri perheenjäsenten eri palvelupolut voivat hankaloittaa kokonaisuuden integraatiota esim. lastensuojeluasiassa
- Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista olisi palveluntuottajien harjoittama asiakasvalinta eli niin sanottu kermankuorinta.
- Uudistuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen voivat olla epätasaiset. Täten myös uudistuksen hyödyt, kuten aiempaa nopeampi pääsy perustason palveluihin, jakautuvat alueellisesti epätasaisesti.

Hallituksen lisäselvitykset (31.5.2017)

Hallitus on perustuslakivaliokunnan pyynnöstä toimittanut lisäselvitystä hallitusten esitysten yhteisistä perusoikeusvaikutuksista (ns. metasäätämisyjärjestys, selvitys voimaannpanosta). Mitä tulee PL 19 §:n toteutumiseen, hallitus lähinnä toistaa HE:issa todettua. Sen näkemys on lähtökohtaisen myönteinen: "arviointien perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus parantaa selvästi mahdollisuuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa." Lisäksi yhdenvertaisuus tulkitaan laajasti: "Yhdenvertaisuuden ja palveluiden tarpeen mukaisuuden arviointiperustaa laajennetaan asiakaskeskeisessä ajattelussa käsittämään myös palvelun tulokset eli vaikuttavuuden. Yhdenvertaisuuteen ja palveluiden riittävyyteen ei tällöin riitä vain prosessin yhdenvertaisuus." Erityisesti valittujen rahoitusmallien katsotaan edesauttavan tätä. Uudistuksen epävarmat vaikutukset kuitenkin tunnistetaan. Palveluihin pääsyn paranemistodennäköisyyttä arvioidaan "kohtuulliseksi" (metasäätämisyjärjestys s. 11). Voimaannpanolisäselvityksessä todetaan, että "Hallituksen käsityksen mukaan toimeenpanoaikataulu ei vielä sellaisenaan vaaranna perusoikeuksia siten, että asiassa olisi aiheutta valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen."

Asiantuntijalausunnoista ilmenevät kannat

Professori Brommelsin lausuntoa lukuun ottamatta (Brommels on ollut valmistelemaan uudistusta ja katsoo sen edistävän mm. itsemääräämisoikeutta) substanssiasiantuntijoiden kannat siitä, voitaisiinko ehdotetuilla toimilla saavuttaa sille asetetut tavoitteet kustannusten vähentämisestä, terveyserojen pienentämisestä ja itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ovat yksisuuntaisen skeptisiä ja osin kielteisiäkin. Erityisesti seuraavat teemat nousevat esiin.

- Suomalainen terveydenhuolto on jo nyt verrattain kustannustehokasta, radikaaleja muutoksia ei tarvita
- Ehdotettu rahoitusmalli ei riittävästi kuvaa väestön terveystarpeita ja niissä tapahtuvia muutoksia, mikä aiheuttaa ongelmia tarveperiaatteen toteutumiseen palvelujen rahoituksessa.
- Henkilökohtaista budjettia saatettaisiin käyttää palvelujen rajoittamiseen
- Nykyiset ongelmat johtuvat mm. lääkäripulasta
- Asiamaksut saattavat lisätä eriarvoisuutta; olemassa olevaa tutkimustietoa ei ole käytetty valmistelussa hyväksi

- Vaarana on, että palvelutuotanto keskittyy tiheään asutuille seuduille; syrjäseuduilla tuskin syntyy aitoa valinnanvapautta
- Aikataulu on liian kunnianhimoinen; uudistus tulisi toteuttaa vaiheittain
- Tietojärjestelmät ovat ratkaisevassa asemassa, niitä tuskin ehditään kehittää ajoissa
- Uudistus ei muuta tärkeintä yksittäistä eriarvoisuuden syytä: osa väestöstä on uudessa järjestelmässä edelleen sekä maakunnallisen terveydenhuollon että työterveyshuollon piirissä, osa vain maakunnallisen terveydenhuollon piirissä.
- Maakuntien erot osaamisessa vaarantavat alueellisen yhdenvertaisuuden
- Yhdenvertaisuusongelmia on odotettavissa etenkin järjestelmän käynnistysvaiheessa
- Maakunnilla on tosiasiallisesti heikot edellytykset ohjata tuottamista
- Systeemi on tarpeettoman pirstaleinen
- Valinnanvapaus on vaikea hahmottaa etenkin heikossa asemassa oleville
- Säästäminen nykyisestä kustannustasosta etenkin terveydenhuollossa voi olla vaikeaa

On huomattava, että eräät asiantuntijat eivät ainoastaan arvioineet uudistusta tehottomaksi vaan suorastaan haitalliseksi. He katsoivat, että uudistus saattaisi pahentaa sitä kehitystä, jota se pyrkii lieventämään tai poistamaan.

Arviointia

Hallituksen esityksissä ja lisäselvityksissä sekä prof. Brommelsin lausunnossa pidetään mahdollisena palvelujen saatavuuden ja laadun kohenemista sekä itsemäärämisoikeuden vahvistumista. Kuitenkin niin hallituksen esityksissä kuin asiantuntijoiden lausunnoissa voidaan tunnistaa monta kohtaa, joiden perusteella on kyseenalaista, toteutuuko uudistuksella PL 19 §:n (sekä PL 6 §:n ja PL 22 §:n) edellyttämä yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan. Kysymys PL 19 §:n tosiasiallisesta toteutumisesta on ratkaistava säätämisyjärjestyksen määrittämiseksi. Erityisen tärkeiksi nousevat arvioni mukaan seuraavat seikat.

1) *Uudistus on hyppy tuntemattomaan.* Vaikka on luonnollista, että minkä tahansa uudistuksen kaikkia seurauksia ei voida ennakoida, käsillä olevan uudistuksen merkittävyys huomioon ottaen seurausten ennakoimattomuus on silmiinpistävä. Tämä näkyy niin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa kuin asiantuntijoiden lausunnoissa.

2) *Uudistuksen ennakoidut ansiot edellyttävät laajaa ja luotettavaa tietoa.* Sekä hallituksen esityksissä että asiantuntijoiden lausunnoissa tunnustetaan, että tällaista tietoa tuskin on käytettävissä ainakaan järjestelmän alkuvaiheessa. On arvioitava sitä, miten uudistuksen kokonaisuhyväksyttävyyteen vaikuttaisi se, että se todennäköisesti vaarantaisi perusoikeuksien ja omien tavoitteidensa toteutumisen ainakin käynnistysvaiheessa, vaikka ideaalilanteessa se johtaisikin perusoikeuksien parempaan toteutumiseen ja hallinnon tarkoituksenmukaisempaan järjestämiseen. On mahdollista, että tarvittavia tietojärjestelmiä ei ehditä kehittää ajoissa.

3) *On syytä epäillä yhdenvertaisuuden toteutumista.* Monessa kohtaa on tullut esiin se, että syrjäseutujen asukkaat ovat palvelutuotannon suhteen heikommassa asemassa kuin kaupungeissa ja tiheästi asutuilla seuduilla asuvat. Lisäksi hallituksen esityksissä ja lisäselvityksessä suoraan todetaan, että on todennäköistä, etteivät palvelut toteudu yhdenvertaisesti koko maassa ja parhaimmillaankin onnistumisen todennäköisyys on ”kohtuullinen”. Haavoittuvien ryhmien asemaa heikentää erityisesti systeemin pirstaleisuus ja vaikeahahmotteisuus.

4) *Maakunnan ohjauksen kapasiteetti on heikko.* Maakunnan vastuuta palvelujen yhdenvertaisesta toteuttamisesta korostetaan pakkoyhtiöittämissä kontekstissa, vaikka samalla on perusteita

uskoa, ettei maakunnan ohjaus- ja valvontavalta riitä takaamaan sitä mm. portinvartijaroolin puuttumisen sekä mahdollisesti heikon osaamisen vuoksi.

5) *Uudistuksen aikataulu luo huomattavia riskejä.* Merkittävään asemaan nousevat systeemin käynnistämisen epävarmuuksista ja ennakoimattomuuksista sekä maakuntien tekemistä ratkaisuista johtuvat kriisien ennakointi-, ehkäisy- ja korjausmekanismit sekä niiden tehokkuus. Esim. HE 47/2017 vp:n säätämisyjärjestysperusteluissa tämä tunnistetaan ongelmalliseksi. Siinä todetaan suoraan, että markkinapuute- tai häiriötilanteessa maakunnan tulisi tuottaa yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksena sote-palvelut itse tai kilpailutuksen avulla. Tässä tilanteessa voitaisiin ennakoida huomattavia käynnistämisvaikeuksia, eivätkä palvelut todennäköisesti toteutuisi tuona aikana riittävällä ja alueellisesti yhdenvertaisella tavalla.

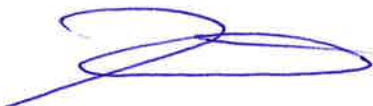
Edellä esitetyn perusteella ei ole varmaa, toteutuisiko oikeus sosiaaliturvaan uudistuksen myötä. Olen edellä tuonut esiin useita syitä, miksi tätä on syytä epäillä. Kysymys on lopulta siitä, onko tämä epävarmuus tulkittavissa niin perustavanlaatuiseksi, että perusoikeuksien toteutuminen vaarantuisi. Tulisivatko ihmiset tosin sanoen asetetuksi PL 19 § ja 6 §:n kokonaisuudessa siinä määrin epäyhdenvertaiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä, että lakeja ei voitaisi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä? Kysymys on tulkinnasta, ja argumentteja on esitetty puolesta ja vastaan. Vallitseva vaikutelma on epätietoisuus. Tästä syystä on vaikea ottaa kantaa yksiselitteisesti säätämisyjärjestyskysymykseen.

Riskit vaikuttavat näkemykseni mukaan kuitenkin uskottavammin perustelluilta; uudistuksen ennakoitujen ansioiden todennäköisyys on eksplikoidustikin epäselvä. Riippumattomat substanssiasiantuntijat ovat johdonmukaisen skeptisiä. Uudistuksen uskotaan jopa huonontavan tilannetta nykytilanteesta, eikä ennakoituille yhdenvertaisuusongelmille ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Hallituksen esityksissä ilmenee harvinaisen paljon epävarmuutta. Muistutan HE 47/2017 vp:n säätämisyjärjestysperustelujen yhteenvetolauselmasta, joka puhuu puolestaan. Sen mukaan "*Kokonaisuutena arvioiden esityksessä ehdotettu tuotantomalli on yksilön toimintamahdollisuuksien ja käyttäjän aseman vahvistumisen sekä perustason palveluiden vahvistumisen mahdollisuuden ja vaikutusarvioinnin perusteella todennäköisen vahvistumisen näkökulmasta perusteltu.*" Arvioin uudistuksen riskit suuremmiksi kuin aiotut hyödyt.

Edellä eritellyistä syistä kallistun varovasti sille kannalle, että lakien säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä saattaisi vaarantaa PL 19 §:n ja 6 §:n toteutumisen. Perustuslakivaliokunnalla on kuitenkin asiassa laaja harkintavalta.

Helsingissä 7.6.2017

Kunnioittavasti



Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori, hallinto-oikeuden dosentti

