

Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 15.3.2018

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ehdotettavan valinnanvapausmallin kautta siirryttäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään, jossa asiakas voisi vaikuttaa palveluntuottajansa valintaan aikaisempaa enemmän. Lisäksi ehdotetun lain tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia. Lakiin tehtäisiin maakunnan verovelvollisuuteen liittyvät muutokset ehdotetun valinnanvapauslain johdosta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia. Lakiin tehtäisiin maakuntauudistuksesta johtuvat tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat muutokset. Lisäksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäisiin markkinaoikeudellisina asioina tietyt asiat, joista säädettäisiin ehdotetussa valinnanvapauslaissa.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeV 26/2017) 9.5.2017 annettuun hallituksen esitykseen valinnanvapauslaiksi (HE 47/2017), jonka hallitus on 8.3.2018 peruuttanut. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valinnanvapauslakiehdotuksesta on poistettu maakunnan yhtiöittämisvelvollisuus. Lisäksi lain siirtymäsäännöksiä on muutettu siten, että lain toimeenpanolle jää enemmän aikaa maakunnissa. Myös sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluvalikoimaa on muutettu, asiakasseteliä, suoran valinnan palvelujen alihankintaa ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tarkennettu ja hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltaminen on ulotettu koskemaan kaikkia valinnanvapautuottajia.

Valinnanvapausmallin pääpiirteet

Asiakkaiden valinnanmahdollisuudet

Ehdotettavan valinnanvapauslain mukaan asiakas voisi valita eri palveluissa julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajia koko Manner-Suomen alueelta. Lisäksi asiakas voisi mahdollisuuksien mukaan valita palveluja antavan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tai moniammatillisen tiimin. Ehdotettavaa lakia ei kuitenkaan sovellettaisi tahdosta riippumattomaan hoitoon ja huoltoon.

Asiakas voisi valita suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön ilman maakunnan ohjausta tai maakunnan liikelaitoksen tekemää palvelutarpeen arviointia. Maakunnan liikelaitoksella olisi oltava suoran valinnan palveluja tuottava sosiaali- ja terveyskeskus tai -keskuksia ja suunhoidon yksikkö tai yksiköitä. Lisäksi suoran valinnan palveluja tuottaisivat yksityiset palveluntuottajat. Maakunta voisi myös

perustaa lisäksi yhtiön tuottamaan suoran valinnan palveluja. Maakunnalla ei olisi kuitenkaan miltään osin yhtiöittämisvelvollisuutta oman toimintansa osalta. Viime kädessä maakunnan liikelaitoksen olisi turvattava palvelujen tuottaminen asiakkaille kaikissa tilanteissa.

Julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveyskeskusten ja suunhoidon yksiköiden palveluvalikoima olisi sama ja ne toimisivat samojen maakunnan asettamien edellytysten mukaisesti. Asiakkaalta perittävistä asiakasmaksuista säädettäisiin asiakasmaksulaissa ja maakunta perisi asiakkaalta asiakasmaksut.

Suoran valinnan palveluiden tuottajat eivät voisi valikoida asiakkaita, vaan niiden olisi otettava vastaan kaikki ilmoittautuneet asiakkaat. Asiakas voisi vaihtaa tuottajaa halutessaan kuuden kuukauden välein. Palveluntuottajan voisi kuitenkin vaihtaa aikaisemmin, jos asiakkaan asuinpaikka vaihtuu tai vaihdolle on muu perusteltu syy.

Sosiaali- ja terveyskeskuksesta saisi sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa, perustason terveydenhuollon palveluja sekä maakunnan päättämien vähintään kahden lääketieteen erikoisalan mukaisten terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja. Lisäksi maakunnan liikelaitos jalkauttaisi sote-keskuksiin sosiaalihuollon konsultaatiopalveluja sekä maakunnan mahdollisesti päättämiä muita sosiaali- ja terveyspalveluja.

Suunhoidon yksiköistä saisi suunhoidon perustason palveluja. Maakunnan tulisi lisäksi siirtää suunhoidon yksiköille suoran valinnan suun terveydenhuollon palveluihin liittyviä konsultaatio- ja vastaanottopalveluja riittävä määrä alueen palvelutarjontaa ja asukkaiden palvelutarve huomioon ottaen.

Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen palveluyksiköt, joista hän saa muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, kuten kaikki sosiaalipalvelut, erikoissairaanhoidon palvelut, neuvolapalvelut, kotisairaanhoitoa, kuntoutuksen palveluja. Asiakkaalla ei ole maakunnan liikelaitoksen valintaoikeutta kuitenkaan kouluterveydenhuollossa, opiskeluterveydenhuollossa eikä lastensuojelussa.

Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle voitaisiin myöntää tietyissä palveluissa asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti, joiden perusteella asiakas voisi valita yksityisen palveluntuottajan tai maakunnan yhtiön. Jollei asiakas halua asiakasseteliä tai henkilökohtaista budjettia tai jos valittavana ei ole asiakkaalle sopivaa tuottajaa, maakunnan liikelaitos vastaa palvelun tuottamisesta asiakkaalle omana toimintana tai muulla tavoin (esimerkiksi ostopalveluna).

Maakunnan olisi otettava asiakasseteli käyttöön muun muassa kotiin annettavissa palveluissa (kotipalvelut, kotihoito, kotisairaanhoito), asumispalveluissa, osassa kuntouttavaa toimintaa sekä hammasproteettisissa hoidoissa. Lisäksi asiakasseteli olisi otettava käyttöön palveluissa, joissa asiakkaalle ei voida antaa maakunnan liikelaitoksen palveluja hoitotakuuajassa. Maakunta voisi ottaa asiakassetelin käyttöön laajasti myös muissa palveluissa.

Henkilökohtainen budjetti on otettava käyttöön vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden palveluissa. Maakunta voi ottaa henkilökohtaisen budjetin käyttöön myös muiden asiakkaiden palveluissa.

Asiakkaalla olisi edelleen oikeus saada kiireellistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa asuinpaikastaan riippumatta. Asiakkaalla olisi myös oikeus saada hoitoa tai palvelua muussa kuin valitsemassaan maakunnan liikelaitoksen palveluyksikössä, jos hän oleskelee väliaikaisesti valitsemansa maakunnan liikelaitoksen palveluyksikön sijaintikunnan ulkopuolella. Vastaavasti asiakas voisi käyttää myös muun kuin valitsemansa suoran valinnan palveluntuottajan sosiaali- ja terveyskeskuksen tai suunhoidon yksikön palveluja, jos asiakas oleskelee kunnassa, jossa ei ole asiakkaan valitseman suoran valinnan palveluntuottajan palveluyksikköä.

Maakunnan järjestämistehtävä

Valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien tulisi olla sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annettavan lain mukaisessa rekisterissä. Lisäksi tuottajien tulisi olla liittyneinä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin (Kanta-palvelut). Valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kautta asiakasta koskevat asiakas- ja potilastiedot olisivat tuottajan saatavilla palvelun toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa.

Lisäksi valinnanvapauslaissa säädettäisiin valinnanvapauspalveluntuottajia koskevista vaatimuksista, velvollisuuksista sekä vastuista. Maakunta voisi myös asettaa palveluntuottajille ehtoja, joilla turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia maakunnassa.

Maakunta hyväksyisi alueellaan toimivat yksityiset sosiaali- ja terveyskeskukset, yksityiset suunhoidon yksiköt ja asiakassetelipalveluntuottajat. Yritykset ja yhteisöt ilmoittautuvat suoran valinnan palveluntuottajaksi ja asetetut ehdot täyttävät toimijat hyväksytään tuottajaksi ilmoituksen perusteella. Ennen kuin yksityinen suoran valinnan tuottaja voi aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen, sen ja maakunnan on tehtävä sopimus. Vasta tämän jälkeen asiakkaat voivat valita tuottajan omaksi suoran valinnan palvelujen tuottajakseen.

Maakunta päättäisi palveluntuottajille maksettavista korvauksista laissa määriteltyjen valtakunnallisten yleisten rahoitusperiaatteiden perusteella. Palveluntuottajalle maksettavien korvausten olisi kannustettava tehokkaisuun palveluihin sekä edistettävä väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä toimintakyvyn ylläpitämistä. Lisäksi korvausten olisi tuettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen vaikuttavuustavoitteita, asiakkaiden valinnanvapautta ja maakuntatalouden kestävyyttä.

Maakunta varmistaisi hallinnollisella ohjauksella, että sen liikelaitoksen osana toimivan julkisen sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön toimintaan ja tuottamiin palveluihin sovellettaisiin vaatimuksia, jotka vastaavat sisällöllisesti hyväksymismenettelyssä asetettuja ehtoja. Maakunta osoittaisi julkisille, yhtiömuotoisille ja yksityisille sosiaali- ja terveyskeskuksille ja suunhoidon yksiköille rahoituksen samojen periaatteiden mukaisesti. Näin varmistettaisiin eri toimijoiden mahdollisimman yhdenmukaiset toimintaedellytykset. Eri toimijoiden vertailtavuuden mahdollistamiseksi maakunnan liikelaitoksen tulisi kirjanpidossaan tehdä näkyväksi liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikköjen ja erillisten suoran valinnan palveluja tuottavien liikelaitosten toiminnan kustannukset.

Maakunta pitää internetissä julkista luetteloa tuottajista ja valvoo osaltaan tuottajia. Maakunta vastaa siitä, että asukkailla on saatavissa riittävä tieto valintojen tekemiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Maakunta vastaa siitä, että asiakkaat saavat valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja ja ohjausta, tukea ja neuvontaa valinnanvapauden käyttämiseksi.

Asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi olisivat valtakunnalliset valinnanvapauden tiedonhallintapalvelut, joita kaikkien laissa tarkoitettujen palveluntuottajien olisi käytettävä. Tiedonhallintapalveluissa olisi tiedot palveluntuottajista ja niiden avulla asiakas voisi valita palveluntuottajan. Lisäksi palveluntuottajat voisivat tehdä tiedonhallintapalveluissa ehdotetun lain mukaiset ilmoitukset sekä antaa säädetty tiedot asiakkaiden saamista palveluista ja toiminnastaan.

Maakunta, maakunnan liikelaitos, sote-keskukset ja suunhoidon yksiköt vastaavat osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta. Kaikissa sote-keskuksissa on tarjolla sosiaalihuollon ohjaus- ja neuvontapalveluja. Maakunnan liikelaitoksen liikkuva sosiaalihuollon ryhmä (tarvittaessa täydennettynä terveydenhuollon asiantuntijoilla) voisi antaa sosiaali- ja terveyskeskukselle konsultatiivisia palveluja tai tehdä palvelutarpeen arviointeja liikelaitoksen tuotantovastuulla oleviin palveluihin asiakkaiden saumattomien palveluketjujen varmistamiseksi sosiaali- ja terveyskeskuksen tiloissa. Palvelutarpeen arviointiin perustuva asiakassuunnitelma on väline asiakkaan palvelujen integraation toteuttamiseen. Palvelujen yhteensovittamisessa ja siihen liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaisiin, jotka tarvitsevat laaja-alaisesti yhteen sovitettavia palveluja tai paljon palveluja tai jotka ovat erityisen tuen tarpeessa.

Voimaantulo

Valinnanvapauslain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Valinnanvapaus laajenisi vaiheittain. Maakunnan liikelaitoksen voisi valita vuoden 2020 alusta lukien. Henkilökohtainen budjetti ja asiakasseteli otettaisiin käyttöön viimeistään 1.7.2020. Sosiaali- ja terveyskeskukset aloittaisivat toimintansa 1.1.2021 ja suunhoidon yksiköt 1.1.2022.

Suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksellä valinnanvapauslaiksi on runsaasti kytkentöjä useisiin perusoikeuksiin ja muihin perustuslain säännöksiin. Esitystä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräyksen näkökulmista. Lisäksi arvioinnissa on keskeisessä asemassa perustuslain 124 §:n sääntely julkisen hallintotehtävän antamisesta muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Muita merkityksellisiä perustuslain säännöksiä hallituksen esityksen arvioinnissa ovat perustuslain 17 §:ssä säädetty kielelliset oikeudet ja perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Arvioinnissa on lisäksi perusteltua ottaa huomioon asiakkaan itsemääräämisoikeus perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnittyvänä periaatteena. Esityksellä on liityntä myös perustuslain 2 §:ssä säädettyyn kansanvaltaisuuteen ja perustuslain 121 §:n 4 momentin sääntelyyn kuntaa laajemmalla alueella toteutettavasta itsehallinnosta. Lisäksi valinnanvapausjärjestelmällä ja

siihen kuuluvalla sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Valinnanvapaus on yksi osa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten kokonaisuutta. Tämän vuoksi valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon eduskuntakäsittelyssä olevat maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annettu hallituksen esitys (HE 52/2017 vp).

Riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut

Arvioitaessa ehdotettua sääntelykokonaisuutta yhdenvertaisuuden kannalta, on olennaista se, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa tunnustettuja oikeuksia turvaavia ja 3 momentissa tarkoitettuja palveluja tulee olla saatavilla yhdenvertaisesti eri henkilöille ja henkilöryhmille maan ja maakuntien eri osissa ja että ketään ei tässä suhteessa aseteta perusteettomasti erilaiseen asemaan. Esitykseen sisältyvässä mallissa maakunnan oma palveluntuotanto muodostaisi sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelurakenteen perustan, jolla maakunta viime kädessä aina varmistaisi, että eri ryhmien tarvitsemia palveluja on saatavilla riittävästi maakunnan eri osissa perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Maakunnan omaa tuotantoa täydennettäisiin yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden tuottamilla palveluilla.

Perustuslain 19 § ei edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Monenlaiset palvelujen tuottamisen ratkaisut voivat olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä ja lainsäädäntöön sisältyy jo suhteellisen vakiintuneesti monituottajamallin sisältäviä säännöksiä. Myös uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuotantorakenteessa on palvelujen tuottamisessa lähtökohtana maakunnan liikelaitoksen vastuulla oleva julkinen tuotanto, jota täydennetään muiden toimijoiden tuottamilla palveluilla. Säädetävän lainsäädäntökokonaisuuden perusteella maakunnan velvollisuutena on paitsi järjestää palvelut, myös varmistaa viime kädessä omalla tuotannollaan riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus maakunnan koko alueella perustuslain 19 §:n ja 6 §:n edellyttämällä tavalla. Maakunnalla on aina oltava riittävästi omaa tuotantoa em. velvoitteen toteuttamiseksi ja siis sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tältä osin nyt esitettävä sääntely eroaa hallituksen esitykseen HE 47/2017 vp sisältyneestä mallista, jossa maakunnalla ei olisi lähtökohtaisesti ollut oikeutta tuottaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja liikelaitoksensa omana tuotantona, ja jota perustuslakivaliokunta piti tämän vuoksi ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp s. 44—45).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja seuranta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus muuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja seurantajärjestelmää. Valtio ohjaa ja seuraa maakuntia ja maakunnat palveluntuottajia. Vuorovaikutuksellisuus tulee lisääntymään uuden järjestelmän ohjaamisessa. Ohjausjärjestelmässä on kyse niin sanotusta hybridiohjauksesta, jossa yhdistyvät normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus ja jossa seurannan ja arvioinnin merkitystä vahvistetaan. Maakuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa on

säännöksiä ohjauksesta, arviointimenettelystä ja seurannasta. Tällä sääntelykokonaisuudella velvoitetaan valtio ja maakunnat seuraamaan palvelujen toteutumista ja reagoimaan palveluissa ilmenneisiin puutteisiin. Näin varmistetaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja se, että maakuntien sisäiset ja niiden väliset erot eivät kasva liian suuriksi. Maakunta ohjaa palveluntuottajia hallintopäätöksillä, ja sopimuksilla, joissa maakunta määrittää eri palvelujen tuottamistavat ja tuottajien ehdot sekä sopii palvelutuotantoon liittyvästä vastuunjaosta palveluntuottajien kanssa sekä tuottajille maksettavilla korvauksilla (maakuntalaki 8 § ja 9 §; valinnanvapauslaki 8 luku ja 10 luku). Näillä keinoilla maakunta sitouttaa palvelujen tuottajat toimimaan valtion ja maakunnan linjausten mukaisesti.

Julkinen hallintotehtävä sosiaali- ja terveydenhuollossa verrattuna PL 124 §

Perustuslain näkökulmasta tärkeä kysymys on myös täyttääkö esitykseen sisältyvä sääntely sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistehtävän antamisesta yksityisille palveluntuottajille vaatimukset, jotka perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän antamiselle muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintakäytäntö on pääasiassa koskenut yksittäisten tehtävien siirtoa. Perustuslain 19 §:ää toteuttavat julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat ymmärrettävissä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi sekä näitä täydentäväksi palvelutuotannoksi. Palveluihin liittyy myös tehtäviä, joissa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen suhteen, mikä palvelu tai tehtävä olisi katsottava julkisen vallan käytöksi, julkiseksi hallintotehtäväksi tai sen hoitamiseen liittyväksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi taikka näitä täydentäväksi palvelutoiminnaksi ei kuitenkaan ole lainsäädännön keinoin mahdollista. Terveydenhuollon yksittäisten toimenpiteiden sisällön voidaan katsoa määräytyvän viime kädessä asiakkaiden tarpeiden perusteella siten, että toiminta muodostaa jatkumon, jonka osien pilkkominen oikeudelliselta luonteeltaan erillisiksi vaiheiksi olisi hankalaa sekä terveydenhuollon ammattihenkilön että asiakkaan näkökulmasta. Potilaan hoidon tarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan perustuvaa toimintaa perusterveydenhuollossa ei voida pitää kokonaisuudessaan julkisena hallintotehtävänä, mutta toisaalta eriluonteisten toimintojen erottelu sen sisällä on kuvatuista syistä hankalaa.

Sosiaalihuolto eroaa terveydenhuollosta, sillä sosiaalipalvelujen saaminen edellyttää aina hallintopäätöstä. Sosiaalipalveluissa tehdään paljon yksilöä koskevia päätöksiä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä ja joissa puututaan myös merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Palvelutarpeen arvioinnin ja siihen perustuvan

hallintopäätöksen perusteella annettavissa palveluissa on puolestaan pitkälti kyse julkista hallintotehtävää täydentävästä tosiasiallisesta palvelutoiminnasta, mutta niihin voi sisältyä myös julkisen hallintotehtävän piirteitä.

Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sisältyvien palvelujen ja toimenpiteiden luokittelu tyhjentävästi julkisen vallan käytön, julkisen hallintotehtävän ja näitä täydentävien palvelutoimien kategorioihin ei yllä kuvatuista syistä ole mahdollista, on ehdotettava sääntely päädytty toteuttamaan määrittelemällä laissa valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelukokonaisuudet ja huolehtimalla säännöspäätöksistä siitä, että kaikkien yksityisten palvelutuottajien vastuulle siirrettävien palvelukokonaisuuksien kohdalla täyttyvät perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetut edellytykset. Tämä on perusteltua siitakin syystä, että riippumatta siitä, ovatko siirrettävät tehtävät luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä vai tosiasiallista palvelutoimintaa, on niissä kaikilta osin kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteuttamisesta. Jo tämä edellyttää sääntelyltä täsmällisyyttä, tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, että siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ehdotetun valinnanvapausmallin myötä yksityisille suoran valinnan palveluntuottajille siirrettäisiin osa terveydenhuollon perustason ja myös maakunnan määrittelemiin erikoissairaanhoidon palveluihin sisältyvästä PL 124 §:n tarkoittamien tehtävien piiristä. Yksityisille tuottajille ei siirrettäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, vaan tehtäviä, joissa olisi lähinnä kyse julkisista hallintotehtävistä tai niiden piirteitä omaavista tehtävistä. Sosiaalihuollon osalta suoran valinnan palvelujen tuottajille ei siirrettäisi vastuuta sosiaalihuoltoon kuuluvien yksilöä koskevien hallintopäätösten tekemisestä, vaan vain sosiaalihuollon ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä, jotka eivät edellytä hallintopäätöstä. Tältä osin sääntely eroaisi olennaisesti hallituksen esitykseen HE 47/2017 vp sisältyneestä sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena (PeVL 29/2017 vp s. 53). Sosiaalihuollon palveluja koskevassa päätöksenteossa on kyse yksilön kannalta varsin merkittävästä sekä laajaa lainsäädännön ja julkisen sektorin asiantuntemusta vaativasta toiminnasta, jossa palvelutarvetta arvioidaan usein suhteessa muihin sosiaalihuoltolainsäädännössä tarkoitettujen julkisten palvelujen saamisen edellytyksiin. Tämän vuoksi päätöksenteko kokonaisuutena on perusteltua organisoida siten, että se on viranomaisten vastuulla eikä sitä sen vuoksi ehdotettaisi sosiaali- ja terveyskeskusten tehtäväksi.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä ehdotettu valinnanvapausmalli vahvistaisi yksilön itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta. Esitys myös parantaisi erityisesti terveyspalvelujen saatavuutta ja sisällön yhdenvertaisuutta suhteessa nykytilaan sekä edistäisi palvelujen laadun paranemista. Lisäksi sosiaalihuollon neuvonnan ja ohjauksen saaminen sote-keskukseen edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja sosiaalisten ongelmien tunnistamista varhaisessa vaiheessa ja siten palvelujen saamista oikea-aikaisesti. Valinnanvapauden laajentaminen vahvistaisi myös asiakkaan ja ammattilaisten välistä yhteistä päätöksentekoa, millä on myös yksilötasolla myönteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Hallituksen arvion mukaan palveluntuottajien lisääntyminen monituottajamallissa ja toisaalta maakunnan velvollisuus varmistaa viime kädessä omalla tuotannollaan riittävien palvelujen yhdenvertainen saatavuus turvaisi riittävässä määrin yhdenvertaisuuden maan eri osissa ja eri väestöryhmien kesken. Sääntelyllä toteutettava julkisten hallintotehtävien antaminen muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi on hallituksen arvion mukaan valtiosääntöoikeudellisesti tarkoituksenmukaista hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa sekä sääntelyn yksityiskohtaisissa perusteluissa todettujen tuotanton ja palvelujen saatavuuteen sekä asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistumiseen kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Ehdotettavaan sääntelyyn sisältyy riittävän kattavasti hyvän hallinnon takeita, jotka ovat edellytyksenä hallintotehtävien antamiseksi muulle kuin viranomaiselle.

Hallituksen käsitys on, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitys kuitenkin koskee olennaisella tavalla useita perusoikeuksia, etenkin perustuslain 19 §:n, 6 §:n ja 22 §:n muodostamaa sääntelykokonaisuutta. Lisäksi sääntelyllä luotaisiin täysin uudentyyppinen asetelma verrattuna aiempiin tilanteisiin, joissa on ollut kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Tämän johdosta hallitus pitää välttämättömänä, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.