

Olli Mäenpää

5.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon sisältämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset

Edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 77) valiokunta arvioi, että ehdotus valinnanvapauslaiksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisesta, maakuntien oikeudesta itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja, julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä sekä maakuntien tehtävien lakisääteisyydestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta piti myös tärkeänä, että uudistus saadaan tässä lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla toteutettua.

Valiokunnan huomautukset on lakiehdotuksessa otettu huomioon lähinnä seuraavilla tavoilla:

- *Yhtiöittämisvelvollisuus.* Maakunnan sote-tehtävien yhtiöittämisveloitetta oli valiokunnan arvion mukaan pidettävä hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimpana osana muiden perustuslain säännösten kannalta arvioituna. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ei enää sisälly ehdotuksiin. Sen sijaan maakunnan sote-tehtävät hoidetaan lakiehdotuksen mukaan maakunnan osana toimivassa maakunnan liikelaitoksessa. Maakunnan ohjaus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa sote-palvelujen toteuttamiseen on samalla vahvistettu. Lakiehdotukseen on lisätty maakunnalle toimivalta korvauksen alentamiseen tai pidättämiseen.
- *Maakuntien oikeus tuottaa sote-palveluja.* Aikaisemman lakiehdotuksen mukaan maakunnan liikelaitos ei olisi voinut itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Tällaista rajoitusta ei sisälly ehdotukseen. Lisäksi asiakassetelien antamisesta päättää maakunta ja niiden antamista koskevaa maakunnan harkintavaltaa on laajennettu. Erikoissairaanhoido jäisi pääosin asiakassetelin ulkopuolelle.
- *Maakunnan tehtävien lakisääteisyys.* Maakuntaitsehallintoa koskevan sääntelyn laintasoisuuden vaatimuksesta seuraa perustuslakivaliokunnan

arvion mukaan muutostarpeita myös valinnanvapauslakiesitykseen. Lain-tasoista sääntelyä on monilta osin täsmennetty.

- *Julkisten hallintotehtävien ulkoistaminen.* Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle määrittelevän perustuslain 124 §:n kannalta edellytys tehtävän antamisen tarpeellisuudesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä täytynyt. Lisäksi 124 §:n vaatimusten toteuttamiseksi oli selvyiden vuoksi syytä har-kita säännöstä hallinnon yleislakien soveltumisesta valinnanvapauslain mu-kaiseen toimintaan. Valiokunta kiinnitti tältä osin huomiota myös valvon-nan perusteiden täsmällisyyteen ja subdelegoinnin väljyyteen. Sääntelyä on näiltä osin täsmennetty olennaisesti ja julkisten hallintotehtävien siirtä-mistä on rajattu selvästi. Hallinnollista päätösvaltaa käyttäisi lakiehdotuk-sen mukaan vain maakunnan liikelaitos. Rikosoikeudellisen virkavastuun alaa on laajennettu.
- *Toteuttamisaikataulu.* Perustuslakivaliokunnan mielestä esityskokonaisuu-den aikataulutavoitetta voitiin pitää perustuslain kannalta hyvin ongelmal-lisena huomioiden erityisesti uudistuksen merkitys. Ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on siksi syytä tapahtua vaiheittain. La-kiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä on porrastettu jonkin verran aikaisempaa mallia enemmän. Tosin voimaantulon aikataulua voi-daan edelleen pitää hyvin tiukkana uudistuksen laajuus ja merkittävyys huomioon ottaen.

Valinnanvapautta koskeva lakiehdotus on näiltä perustuslakivaliokunnan ongel-mallisina pitämiltä ja säätämisyjärjestykseen vaikuttavilta osin selvästi kohentunut. Perustuslakivaliokunnan huomautukset on varsin pitkälti otettu hyväksyttävällä tavalla huomioon aikaisempaan lakiehdotukseen kohdistetuilla korjauksilla.

Ehdotukseen sisältyy silti edelleen eräitä valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta olennaisia näkökohtia, joita on paikallaan käsitellä valtiosääntöoikeudelliselta kan-nalta. Keskeisimmät näistä liittyvät riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tasa-puolisen turvaamisen lainsäädännöllä toteutettaviin takeisiin sekä toteuttamisaikatauluun. Näiltä osin on valtiosääntöoikeudellisessa arviossa välttämätöntä ottaa huomioon myös lakiehdotuksen ennakoitavissa olevat tosiasialliset vaikutukset so-siaali- ja terveystalveluihin.

Riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja niiden tasapuolinen saatavuus

Valinnanvapauslakia koskevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on keskeinen perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan jul-kisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tärkeä merki-tys on myös perustuslain 6 §:ään sisältyvällä yhdenvertaisuusperiaatteella ja tasa-puolisen kohtelun vaatimuksella. Julkisen vallan on lisäksi perustuslain 22 §:n mu-kaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävät määriteltäisiin maakuntalakia koskevalla ehdotuksella suoraan maakunnille, jotka julkisoikeudellisina yhteisöinä kuuluvat perusoikeussäännösten tarkoittamaan julkiseen valtaan. Valinnanvapauslailla määriteltäisiin puitteet näiden sosiaali- ja terveyspalvelujen hoitamiseksi siten, että tehtäviä hoitavat laissa määritellyissä puitteissa ja tavoilla sekä maakuntien liikelaitokset että yksityiset palveluntuottajat.

Valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää saatavuutta ja niihin kohdistuvaa valinnanvapautta. Tavoitteita voidaan pitää asianmukaisina perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta. Kun kyseessä ovat peruspalvelut, turvaamisvelvollisuuden kohteena ovat palvelujen saatavuuden lisäksi ainakin niiden laatu, yhdenvertaisuus palvelujen asiakkaiden välillä, kustannustehokkuus, peruspalvelutehtävien ja -vastuiden selkeä määrittely ja oikeusturvan tehokas toteutuminen.

Edellistä valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 26/2017 vp, s. 77) perustuslakivaliokunta korosti pitävänsä erittäin tärkeinä valinnanvapauslakiesityksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta, asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämisestä ja palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisesta. Valiokunta piti asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien laajentamista erittäin merkityksellisenä ihmisten itsemääräämisoikeuden kannalta ja piti itsemääräämisoikeuden vahvistamista lainsäädännön keinoin perusteltuna. Samassa yhteydessä valiokunta toisti käsityksensä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Valiokunta katsoi niin ikään, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Näitä arvioita voidaan pitää edelleen tärkeinä, ja ne voidaan kohdistaa myös tähän valinnanvapauslakiehdotukseen.

Uuden lakiehdotuksen hyväksyttävyyys suhteessa perustuslakiin ja käsiteltävyys tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttävät, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 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 terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Myös heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne on arvioitava lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta.

Edellisestä lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle esittämissään arvioissa sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijat kiinnittivät huomiota uudistuksen merkittäviin riskeihin ja vaaroihin haitallisista vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalvelujen

toteutumisen kannalta. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta asiantuntijat esittivät arvioita, joiden mukaan ehdotus voi jopa lisätä eriarvoisuutta. Yhdenvertaisuusongelmat liittyisivät ennen kaikkea paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien asemaan. Vaikutukset sote-palvelujen saatavuuteen johtaisivat myös erotteluun alueellisesti ja asiakasryhmien välillä. Sote-palvelujärjestelmästä tulisi asiantuntija-arvioiden mukaan aikaisempaa vaikeampi ja monimutkaisempi hallita, ja maakunnan tosiasialliset mahdollisuudet valvoa ja ohjata sote-keskusten ja asiakassetelipalvelujen tuottajien toimintaa ja toiminnan laatua jäisivät käytännössä heikoiksi. Asiantuntijat pitivät toteuttamisaikataulua epärealistisena ja uudistuksen voimaantulon vaiheistamista välttämättömänä. Asiantuntijat epäilivät hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvioinnin realistisuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 35-36).

Perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksen tosiasiallisista vaikutuksista esitettyjä asiantuntija-arvioita merkityksellisinä. Valiokunta piti tosin sinänsä selvänä, että lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamisen keinoista. Vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei valiokunnan mielestä silti voitu jättää sitä, että miltei kaikki valiokunnan kuulemista asiantuntijoista pitivät ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana (s. 38).

Tässä vaiheessa ei ole käytettävissä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle esittämiä arviointeja nyt käsiteltävän lakiehdotuksen tosiasiallisista vaikutuksista näiden keskeisten näkökohtien kannalta. Joka tapauksessa voidaan todeta, että tosiasiallisia vaikutuksia koskevissa asiantuntija-arvioissa ongelmallisina pidetyiltä osin lakiehdotusta on jatkovalmistelussa muutettu muun muassa kohdentamalla valinnanvapaus lähtökohtaisesti peruspalveluihin sosiaali- ja terveydenhuollossa, jolloin erikoissairaanhoido jäisi sen ulkopuolelle. Maakuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia valvoa ja ohjata sote-keskusten ja asiakassetelipalvelujen tuottajien toimintaa ja toiminnan laatua on vahvistettu, joskin se toimivuus ja tehokkuus riippuvat käytännössä maakuntien hallinnollisista valmiuksista ja resursseista. Yhtiöittämisvelvollisuudesta on luovuttu ja maakuntien päätösvaltaa on vahvistettu. Perustuslain 124 §:ään perustuvia vaatimuksia on selvennetty normitasolla.

Toisaalta esimerkiksi sosiaalipalvelujen integroinnin heikkous aiheuttaisi todennäköisesti edelleen ongelmia paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien aseman kannalta. Järjestelmätasoinen integraatio toteutuisi huonosti sote-keskusten tarjoaminen sosiaalipalvelujen vähäisen tarjonnan, asiakassetelin käytön ja monituottajamallin vuoksi. Rahoituksen kohdentamiseen liittyy todennäköisesti myös edelleen haasteita. Näitä ongelmia voidaan epäilemättä ainakin joiltain osin hallinnoida ja korjata vielä lain toimeenpanovaiheessa, joskaan perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista ei voi jättää yksin uudistuksen toimeenpanoon kohdistuvien odotusten varaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvioinnin (s. 360-363) mukaan aikaisempaan lakiehdotukseen tehdyt muutokset ovat monelta osin korjanneet tai lieventäneet niitä ongelmia, joihin sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijat kiinnittivät huomiota. Perustalouden arvioidaan esityksen perustelujen mukaan vahvistuvan nykyiseen verrattuna erityisesti terveydenhuollossa, kun asiakkaiden pääsy suoran valinnan palveluihin todennäköisesti nopeutuu palvelujen saatavuuden paranemisen myötä. Sosiaali- ja terveyskeskuksissa saatavilla oleva sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan arvioidaan edistävän palvelujen integraatiota, jota vahvistaisi myös laajaa palvelujen yhteensovittamistarvetta vaativien asiakkaiden sitovan asiakassuunnitelman laatiminen maakunnan liikelaitoksessa. Myös asiakaseteleillä annettavissa palveluissa saatavuuden arvioidaan paranevan ja vaihtoehtojen lisääntyvän. Palveluntuottajien korvauksia koskeva sääntely tarjoaa maakunnille välineitä torjua syrjivää asiakasvalikointia.

Toisaalta lakiehdotuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen ja palvelujen saatavuuden paranemiseen voivat hallituksen esitykseen sisältyvän kokonaisarvioinnin mukaan olla epätasaiset. Näin ollen uudistuksen hyödyt, kuten aiempaa nopeampi pääsy perustason palveluihin, voi jakautua alueellisesti epätasaisesti. Avoin kysymys on myös lakiehdotuksen vaikutus sote-palvelujen kustannusten hillinnässä. Lakiehdotusta ei siitä käydyssä keskustelussa ole pidetty optimaalisena keinona toteuttaa sote-uudistus.

Toteuttamisaikataulu

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa lausunnossaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä valinnanvapausjärjestelmän siirtymäaikajärjestelyjä ja käyttöönottoaikataulua. Valiokunta kiinnitti myös huomiota asiantuntija-arvioihin, joiden mukaan ehdotetun lainsäädännön toteuttamisaikataulu sekä se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ole vaiheistettu alkamaan vasta myöhemmin uudistusten muiden osien voimaantulon jälkeen, on omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisveloitteen. (PeVL 26/2017 vp, s. 42-45).

Arvionsa perusteella perustuslakivaliokunta katsoi, että valinnanvapausuudistuksen aikataulua on muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveystalouden saatavuus vaarannu. Ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain, joskaan valiokunta ei sääntelyn luonteen vuoksi katsonut voivansa yksiselitteisesti määritellä, miten vaiheistus on toteutettava.

Ehdotuksen mukaan valinnanvapauslaki tulisi voimaan 1.1.2020, joskin osa lain säännöksistä tulisi voimaan jo 1.7.2018 ja osa 1.1.2019. Maakunnan olisi siirrettävä suoran valinnan palvelut tuotettavaksi sosiaali- ja terveyskeskuksiin 1.1.2021 ja suun terveydenhuollon palvelut tuotettavaksi suunhoidon yksikössä 1.1.2022.

Muutettua valinnanvapauden voimaantuloaikataulua voidaan pitää parannuksena aikaisempaan ehdotukseen, joskin se on edelleen varsin tiukka. Ilmeisesti kaikkia

tarvittavia tietojärjestelmiä ei olisi mahdollista toteuttaa uudistuksen voimaantuloon mennessä, mutta porrastettu aikataulu mahdollistaa niiden kehittämiselle lisää aikaa.

Yleinen arvio

Edellä esitettyihin oikeudellisiin arvioihin perustuen voidaan arvioida, että lakiehdotukseen ei sisälly sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia oikeudellisia sääntelyjä, joita perustuslakivaliokunta piti edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan esteenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Lakiehdotuksen muutetut säännökset eivät nekään sisällä tällaisia ongelmia. Tosin toteuttamisaikataulun porrastus on edelleen hyvin lievä, kun otetaan huomioon muutosten merkittävyys.

Lakiehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa, kun se säätää sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamisen keinoista. Vähimmäisedellytyksenä on kuitenkin, että säädettävällä lailla turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten, että ne toteutuvat yhdenvertaisesti, mikäli laki muuten sopeutuu perustuslaista ja Suomen kansainvälisistä sitoumuksista johtuviin vaatimuksiin.

Käytettävissä olevan tiedon perusteella lakiehdotuksen tosiasialliset vaikutukset eivät ole täysin optimaalisia, mutta ne eivät muodosta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiselle turvaamiselle sellaista estettä tai erityisen suurta ja vakavaa riskiä, joka olisi esteenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Tältä osin on kuitenkin esitettävä se olennainen varaus, että sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle esittämien arvioiden perusteella on mahdollista saada ajan tasalla oleva tarkempi näkemys lakiehdotuksen aiheuttamien riskien suuruudesta ja vakavuudesta. Tämä tieto voi edellyttää uutta arviota mahdollisuudesta käyttää tavallisen lain säätämisyjärjestystä.

Edellä esitetyt näkökohdat soveltuvat myös valinnanvapausjärjestelmän voimaantuloaikataulun arviointiin.