

VASTAUKSIA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ESITTÄMIIN TARKENTAVIIN KYSYMYKSIIN ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA (HE 16/2018 vp – Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

Olen antanut eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lukuisia lausuntoja eduskunnan käsiteltävänä olevasta maakunta- ja sote-uudistusta koskevasta hallituksen esityksien kokonaisuudesta. Esitykset liittyvät kiinteästi toisiinsa. Lausuin nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä eli ns. uudesta valinnanvapauslakiesityksestä perustuslakivaliokunnalle 5.4.2018. Osallistuin tämän jälkeen valiokunnan 13.4.2018 järjestämään sote-substanssiasiantuntijoiden kuulemiseen. Perustuslakivaliokunta on tämän jälkeen toimittanut käyttööni tuossa kuulemisessa käsitellyt asiantuntijalausunnot sekä joukon muuta materiaalia, joka käsittää muun muassa valiokunnan valtioneuvostolle tekemään tietopyyntöön liittyvän valtionvarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön 23.4.2018 toimittaman lisäselvityksen.

Olen myös käsitellyt ns. Maku II-paketin (HE 14/2018), ns. Maku I-paketin (HE 15/2017) ja uuden valinnanvapauslakiesityksen (HE 16/2018) muodostamaa kokonaisuutta lausunnossani, jonka annoin perustuslakivaliokunnalle 19.2.2018 näistä ensin mainitusta.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta nyt uutta lausuntoa uudesta valinnanvapauslakiesityksestä. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on esittänyt neljä kysymystä (ne on lausuntopyynnössä numeroitu 1, 2, 4 ja 5), joista se pyytää lausuntoani. Vastaan seuraavaksi valiokunnan esittämiin kysymyksiin. Olen käsitellyt kysymyksiä osin jo aiemmassa 5.4.2018 antamassani lausunnossa. En toista tässä yhteydessä kaikkea jo aiemmin esittämäni.

1. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 327) mukaan edellytyksenä ehdotettujen lakien käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että sääntely osaltaan turvaa jokaiselle yksilölle maan eri osissa kaikissa tilanteissa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Perustuslakivaliokunta pyytää arviotanne siitä, toteuttaako ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä kokonaisuutena arvioituna julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Jos kantanne kysymykseen on kielteinen, valiokunta pyytää lisäksi perusteltua kantaanne siitä, miten esitystä tulisi eduskuntakäsittelyn aikana muuttaa ongelmien poistamiseksi. Valiokunta pyytää myös arviotanne lakiehdotusten voimaatulon aikataulusta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta.

Valiokunnan esittämä kysymys on pitkälti empiirinen ja siihen on siten vastattava esityksen vaikutuksia koskevan asiantuntijatiedon pohjalta. Katson etenkin käyttööni annettujen sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntojen ja sote-substanssiasiantuntijoiden valiokunnan kuulemisessa suullisesti esittämän perusteella, että **ehdotettu valinnanvapausmalli ei toteuta kokonaisuutena arvioituna julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Hallituksen esitystä ei voida siten perustuslain 19.3 §:stä ja 6 §:stä johtuvista syistä käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.**

Asiantuntijalausunnot kyseenalaistavat pitkälti hallituksen esityksessä esitetyt näkemykset siitä, että esitetty valinnanvapausmalli toteuttaisi jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistäisi väestön terveyttä. Joskin jo hallituksen esitykseen sisältyi aiemmassa lausunnossani esiin tuomiani varauksia.

Asiantuntijalausunnot eivät ole yksiselitteisen kriittisiä. Osa sote-substanssiasiantuntijoista toi esiin esitetyn valinnanvapausmallin parantavan joiltakin osin väestön terveyttä sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta. Myönteisimmän kuvan uudistuksen perusoikeusvaikutuksista antaa LT Herrala, jonka lausuntoon on kuitenkin suhtauduttava suurimmalla varauksella hänen ollessa perusteilla olevan Pirkanmaan maakunnan sote-muutosjohtaja. Kohtalaisen positiivisen kuvan antaa myös THL:n lausunto, jossa katsotaan liikelaitoksen perustamispakon ja voimaannpanon suuremman porrastamisen purkavan keskeiset perusoikeusjännitteet. Myös THL:n lausuntoon on suhtauduttava kohtalaisella varauksella tutkimuslaitoksen ollessa vahvassa ministeriöohjauksessa.

Riippumattomammista asiantuntijoista etenkin professori Brommels ja professori Hiilamo toivat esiin näkökohtia, joiden perusteella voi katsoa uuden valinnanvapausmallin turvaavan jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistävän väestön terveyttä. Brommelsin lausunto on Hiilamoa myönteisempi. Hiilamon lausunnossa esitetään samantyyppisiä muutoksia valinnanvapausmalliin kuin THL:n lausunnossa. Toisaalta valtaosa muista asiantuntijoista on THL:n, Herralan, Brommelsin ja Hiilamon kanssa eri mieltä. On myös huomionarvoista, että esimerkiksi Hiilamon kantaan vaikuttaa olennaisesti se, että hän ”ei enää suhtaudu valinnanvapausmalliin ideologisesti vaan sen sijaan pragmaattisesti”. Hän painotti ideologisesta lähestymistavasta luopumisen ja poliittisen päätöksenteon realiteettien tunnustamisen tärkeyttä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Valtiosääntöoikeudellisen ajattelun tulee kuitenkin olla tunnotonta tällaiselle poliittiselle pragmaattisuudelle, sillä perustuslakikontrollin yhtenä keskeisenä tehtävänä on olla nimenomaan vastavoimana sille tuottaen kulloisistakin poliittisista valtavirroista riippumatonta pysyvyyttä, joka ammentaa perustuslain edustamasta yhteiskunnan arvoperustasta. Hiilamonkin lausunnon osalta on siten kiinnitettävä huomio siihen, että hänen mukaansa ehdotettu valinnanvapausmalli vaikuttaa kielteisesti yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen eri väestöryhmissä ja eri alueilla.

Kriittisimpään ääripäähän sijoittuvat vastaavasti professori Kekomäen ja professori Toivasen erittäin kriittiset asiantuntijalausunnot, joiden perusteella esitetty valinnanvapausmalli voi johtaa systeemitason kriiseihin. Valtaosa asiantuntijoista ei ole aivan yhtä kriittisiä kuin tämä kaksikko. Luonnehtisin kuitenkin enemmistön olevan esitettyä valinnanvapausmallia kohtaan pikemminkin hyvin kriittisiä kuin melko kriittisiä. Palveluiden riittävyys ja saatavuus täysin kriittisesti suhtautuvat esimerkiksi vain Kekomäki, Toivanen, Teperi ja Vartiainen. Toisaalta perusoikeusnäkökulmasta keskeisen integraation toteutumiseen esitetyssä mallissa uskovat täysin vain Brommels ja Herrala.

Professori Pohjolan ja professori Vartiaisen lausunnoista käy ilmi, että esitetystä monituottajamallista on tulossa nykyjärjestelmää monimutkaisempi ja että paljon palveluja käyttävien henkilöiden palveluintegraation kannalta keskeistä asiakassuunnitelmaa koskeva valmistelu on vielä pahasti kesken. Heidän lausuntonsa kertoo myös siitä, että esitetty malli on sosiaalihuollon palveluiden yhdenvertaisen turvaamisen kannalta vielä ongelmallisempi kuin terveyspalveluiden turvaamisen osalta. Pohjolan ja Vartiaisen lausunnoissa on ylipäänsä paljon

sellaisia elementtejä, jotka vastaavat pitkälti omaa käsitystäni esitettyyn malliin liittyvistä riskeistä.

Esimerkiksi Teperin, Pohjolan ja Vartiaisen asiantuntijalausunnoissa arvioidaan kussakin hieman erilaisesta näkökulmasta esitetyn valinnanvapausmallin vaikutuksia niihin ihmisryhmiin, joiden riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa ja laadussa on esiintynyt laillisuusvalvojen kertomusten perusteella vakavimpia puutteita. Laillisuusvalvojen kertomuksissa esiin nostettuja ryhmiä ovat muun muassa vapautensa menettäneet henkilöt, anestesiahammashoidon tarpeessa olevat kehitysvammaiset henkilöt, eräissä osissa maata asuvat nuorisopsykiatrisen hoidon tarpeessa olevat sekä päihde- ja mielenterveyspalveluiden rajapinnalle sijoittuvat henkilöt. **Perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen vastaamisen kannalta onkin tärkeää muistaa, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ei ole riittävää, että keskimääräisen ihmisen riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat yhdenvertaisesti maan eri osissa. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ei nimittäin ole kiinnostunut niinkään keskimääräisestä ihmisestä kuin sen sijaan siitä, kuinka hyvin perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös huono-osaisimman väestön keskuudessa.** Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen varsinainen koetinkivi tämän hetken suomalaisessa yhteiskunnassa on nimittäin se, kuinka hyvin kykenemme hillitsemään hyvä- ja huono-osaisten ihmisten välisen sosiaalisen etäisyyden kasvua.

Menemättä tässä yhteydessä syvemmälle asiantuntijalausuntojen analyysiin tulkitsem, että sote-substanssiasiantuntijat – kukin hieman erilaisia asioita painottaen – katsovat yhteisenä mielipiteenään, että valinnanvapauslakiesitys sisältää suuria ongelmia sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisessa toteutumisessa tai merkittävän riskin ongelmien esiintymiseen. **Asiantuntijalausuntojen perusteella kysymys on ennen kaikkea uudistuksen mittakaavaan liittyvistä riskeistä, valinnanvapausmallin kannustin- ja ohjausjärjestelmän ominaisuuksista sekä uudistuksen kielteisten vaikutusten kohdistumisesta heikossa ja haavoittuvassa asemassa oleviin runsaasti sekä sosiaali- että terveyspalveluita käyttäviin henkilöihin.**

Asiantuntijalausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että uudistusta ei ole mahdollista toteuttaa niiden poliittisten valintojen pohjalta, jotka ovat ohjanneet lainvalmistelua. Vaikka uudessa valinnanvapausmallissa on asiantuntijalausuntojen perusteella myös teknisiä heikkouksia, valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi muodostuvat ennen kaikkea valinnanvapausmallin taustalla olevat poliittiset valinnat, joista ongelmallisim on valinnanvapausmallin toteutuksen sitominen yhteen maakuntauudistuksen kanssa.

Hallituksen esitystä ei voida korjata sen eduskuntakäsittelyn aikana siihen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja 6 §:ään kiinnittyvien ongelmien luonteen vuoksi.

Esiin tuodut ongelmat hallituksen esittämässä valinnanvapausmallissa ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voida muuttaa eduskuntakäsittelyssä. Ne edellyttävät uusia poliittisia valintoja ja tämän jälkeen perusvalmistelun suorittamista uudelleen valtioneuvostossa. Uuden perusvalmistelun jälkeen on annettava uusi hallituksen esitys tai useita esityksiä, sillä tarvittavien muutosten määrä on sellainen, ettei asiaa voida korjata täydentävän hallituksen esityksen antamisella.

Näissä olosuhteissa **myöskään perusteita nyt esitettyä valinnanvapausmallia pilotoivien valinnanvapauskokeilujen käynnistämiseksi ei ole, joten hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä kokeilujenkaan osalta.** Siltä varalta, että valiokunta ei yhdy tähän näkemykseeni, ilmoitan pitäväni tärkeänä kokeiluja koskevien pykäläen asianmukaista arviointia suhteessa valiokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön. Sinänsä käsiteltävänä olevat valinnanvapauskokeilut voivat olla sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehittämisen kannalta perusteltuja, mutta ne on valmisteltava uudestaan niin merkittävältä osin, että niitäkin koskevat säännökset on tuotava eduskunnan käsiteltäväksi uudella hallituksen esityksellä. Tässä yhteydessä **on syytä kiinnittää huomio etenkin professori Toivasen asiantuntijalausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että valinnanvapausmallia on kehitettävä alueellisten kokeilujen kautta, jotta siihen liittyviä perusoikeusrelevantteja riskejä voidaan hallita riittävästi.**

Lakiehdotusten voimaatulon aikatauluun ei ole syytä ottaa nyt yksityiskohtaisesti kantaa, sillä hallituksen esitys on selvästi perustuslainvastainen eikä sen perustuslainvastaisuutta voida poistaa eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Yleisellä tasolla arvioiden esitetty suoran valinnan palveluista, asiakaseteleistä ja henkilökohtaisesta budjetista koostuva valinnanvapausmalli on pilkottava useisiin osiin, kaikkien osien kohdalla toimeenpanossa on edettävä sekä ajallisesti että alueellisesti porrastettujen kokeilujen kautta ja toimeenpanon on pääosin sijoituttava sellaiseen ajankohtaan, jolloin järjestämisvastuullisten maakuntien ja valvonnasta vastaavien viranomaisten kuten Luova-viraston toiminnan käynnistämisyvaihe on ohitse. Mikäli maakuntien ja Luova-viraston perustamisessa edetään hallituksen suunnittelemaalla aikataululla, valinnanvapausmallin toimeenpanon painopisteen on sijoituttava vuoden 2025 jälkeiseen aikaan. Aivan erityisesti valinnanvapausmallin toimeenpanoaikataulu on riippuvainen asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn selkiyttämisestä. Tällä hetkellä asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely on niin heikkotasoinen, että jo sen johdosta valinnanvapausmallin toimeenpanossa on oltava erittäin varovainen. Mitä selkeämpi asiakassuunnitelmaa koskevasta sääntelystä saadaan ja mitä uskottavammin sen avulla voidaan nivoa valinnanvapausmallin eri elementtejä toisiinsa sitä useampia eri elementtejä koskevia kokeiluja voi olla käynnissä yhtä aikaa.

Hallituksen esitykseen sisältyy elementtejä, jotka voidaan esitetystä valinnanvapausmallista irrotettuna tuoda eduskunnan käsiteltäväksi. Esimerkiksi hallituksen esityksen mukainen henkilökohtainen budjetti voidaan ottaa käyttöön kokeilujen kautta edeten ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen yhteydessä. Se soveltuu hyvin hallituksen parhaillaan valmisteleman vammaispalveluiden kokonaisuudistuksen (VALAS-paketti) yhteydessä käsiteltäväksi.

Koska nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen paloittelu ja liittäminen valmisteilla olevien sote-substanssilakien yhteyteen on monimutkainen ja huolellista valmistelua edellyttävä operaatio, se ei sovellu eduskunnassa tehtäväksi ottaen huomioon eduskunnan ja valtioneuvoston välinen työnjako, jonka mukaan perusvalmistelua edellyttävät lainvalmistelutoimet tapahtuvat valtioneuvoston piirissä. Esimerkiksi henkilökohtaisen budjetin ja asiakaseteleiden käyttöönoton aikatauluun perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n näkökulmasta on syytä ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa vasta tämän paloittelun jälkeen uusia hallituksen esityksiä käsiteltäessä.

2. Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp todennut maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavaa:

”Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.” (s. 22-23)

”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Lain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaalirahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen ja 8 §:ään säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetty perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” (s. 23)

Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta?

Perusoikeuksien turvaaminen on viime kädessä valtion vastuulla, eikä valtio voi vetäytyä tästä viime kätisestä vastuusta delegoimalla perusoikeuksien turvaamistehtäviä itsehallintoyhteisöille kuten kunnille tai maakunnille. Riippumatta siitä missä määrin valtion ja maakuntien suhdetta jäsennetään kuntien ja valtion suhdetta jäsentävän rahoitusperiaatteen avulla, on perustuslain 19 §:n ja 22 §:n näkökulmasta oltava olemassa jokin sellainen rahoitusjärjestelmä, joka varmistaa maakuntien saavan riittävät resurssit huolehtia perustusoikeuksien toteuttamistehtävistään. Perustuslakivaliokunnan on tämän johdosta arvioitava erityisen huolellisesti maakuntien rahoituslakia vielä sen jälkeen, kun se palaa mietintövaliokunnasta ns. b-lausunnolle.

Pidän selvänä, että valiokunta ei ole vielä arvioinut lausunnossaan 26/2017 vp kaikkia maakuntien rahoituslakiin liittyviä keskeisiä valtiosääntökysymyksiä. Maakuntien rahoituslain osalta perustuslakivaliokunnan on tarpeellista kiinnittää kesällä 2017 suorittamaansa arviointia tarkemmin huomio siihen, että hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvää rahoituslakia on muutettu useilla täydentävillä hallituksen esityksillä. Perustuslain 74 §:n mukaisen perustuslainmukaisuuden valvontatehtävänsä asianmukaiseksi suorittamiseksi perustuslakivaliokunnan tulisi harkita aiempaa tarkempaa lausumista maakuntien rahoituslakia koskevasta sääntelystä valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossaan, sillä ne perusteet, joilla perustuslakivaliokunta yhdisti rahoituslain ja valinnanvapauslain käsittelyn lausuntoaan 26/2017 vp antaessaan ovat käsillä myös uutta valinnanvapauslakia arvioitaessa.

Perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien tehtävien viimekätinen rahoitus on valtion vastuulla perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp kuvaamalla tavalla, vaikka sitä ei

jäsennettäisikään kuntien ja valtion suhdetta jäsentävän rahoitusperiaatteen mukaisesti. Valiokunnan lausunnon 26/2017 vp perusteella valiokunnan näkemys rahoitusperiaatteen sisällöstä valtion ja maakuntien välisessä suhteessa on jokseenkin avoin. Kysymys liittyy osaltaan siihen, että rahoitusperiaatteen kansainvälisoikeudellisena taustana toimivan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännösten ulottuminen valtion ja maakuntien väliseen suhteeseen on myös jossakin määrin avoin. Tästä rahoitusperiaatetta koskevasta oikeudellisesta epäselvyydestä huolimatta voidaan sanoa, että maakuntien verotusoikeuden puuttuminen yhdessä sote-palveluiden osin tarveperusteisuuden ja osin suoran subjektiivisen oikeuden luonteisuuden kanssa korostaa merkittävällä tavalla valtion rahoitusvastuuta. **Maakuntien kyky sopeuttaa talouttaan ja turvata perusoikeusherkät peruspalvelut riippuu käytännössä kokonaan valtiosta.**

Hallituksen esityksen mukaan valinnanvapauslakiin ei sisälly säännöksiä maakunnan mahdollisuudesta saada lisärahoitusta, jos palvelujen tuottaminen osoittautuu suunniteltua kalliimmaksi. **Toisaalta eduskunnan käsiteltävänä olevassa maakuntien rahoituslaissa on joukko perälautasäännöksiä, joita on tarkoitus soveltaa tilanteissa, joissa maakuntien laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi.** Joidenkin käyttöä toimitettujen asiantuntijalausuntojen (esim. Kekomäki, Toivainen, Vartiainen) perusteella näihin säännöksiin jouduttaneen turvautumaan suhteellisen usein. Eräiden maakuntien kohdalla asukaskohtainen sote-rahoitus vähenee voimakkaasti samaan aikaan, kun maakunnan kyky suoriutua sote-palvelutuotannostaan voi kuvata ongelmalliseksi.

Yksi tällainen maakunta on Keski-Pohjanmaa. Valtiovarainministeriön kesällä 2017 toimittamien arvioiden mukaan sen asukaskohtainen sote-rahoitus heikkenee seuraavasti: 2020 -5€/as., 2021 -56€/as., 2022 -107€/as., 2023 -150€/as., 2024 -198€/as. ja 2025 -246 €/as. Samalla Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitoksen simulaatioiden perusteella maakunnan sote-palvelutuotannossa tulee esiintymään yhdenvertaisuusongelmia. Kun tarkasteluun otetaan koko maakunnan yleiskatteinen rahoituslaskelma havaitaan Keski-Pohjanmaan asukaskohtaisen rahoituksen heikkenevän vuoteen 2025 -230€/asukas.

Perälautasäännöksiä sisältyy rahoituslain 6 §:ään, 7 §:ään ja 8 §:ään¹. Lisäksi käytössä on ns. viimekätisenä perälautana kriisimaakuntakriteereihin palautuva taloudellisen toimintakykynsä menettäneen maakunnan toiseen maakuntaan sulauttamisen mahdollisuus, jota olen käsitellyt jo aiemmissa lausunnoissani perustuslakivaliokunnalle. En tässä yhteydessä enää toista kriisimaakuntamekanismin toimivuuteen kohdistamaani kritiikkiä.

Perälautasäännöksiä on arvioitava suhteessa rahoituslain ns. normaalitilannetta koskeviin säännöksiin. Suhteessa HE 15/2017 säännöksiin ns. normaalitilanteessa sovellettavaa sääntelyä on muunnettu olennaisesti täydentävällä hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp. Tuolloin rahoituslain 3 §:n rahoituksen määräytymismekanismi (ns. painotuksia määrittävät rahoitusvivut) on siirretty asetustasoiseksi perustellen tätä sillä, että lain tasolla

¹ Rahoituslakiesitystä (HE 15/2017 vp) on täydennetty usealla hallituksen esityksellä, joista yhdellä (HE 57/2017 vp) on muutettu olennaisesti rahoituslain 6 §:ää ja sen momenttinumerointia. Siten esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 tarkoitettu 6.2 § on HE:llä 57/2017 vp muutettuna 6.3 §.

säättäminen merkitsi ainoastaan asetuksen muutoksiin perustuvien teknisten muutosten tekemistä lain pykälään. Perustelu on säädöshierarkisesti omituinen – lain sisältö ei *seuraile* vaan sen sijaan *määrittää* asetuksen sisältöä. Tämä on asia, johon perustuslakivaliokunnan tulee kiinnittää huomiota. Hallituksen esityksen 57/2017 vp 3 §:n yksityiskohtaiset perustelut painokertoimien (ns. rahoitusvipujen) määräytymisestä ikään kuin automaattisesti ja teknisesti rahoituslain vain seuraillessa valtioneuvoston tai oikeastaan valtiovarainministeriön päätöksentekoa kuvastaa hyvin sitä, kuinka nyt säädettävällä rahoituslailla siirretään merkittävästi eduskunnalle kuuluvaa valtaa valtioneuvostolle ja sen sisällä etenkin valtiovarainministeriölle. Vallansiirto on merkityksellinen perustuslain 3.1 §:n kannalta, sillä se tosiasiallisesti siirtää valtiontaloudesta päättämiseen liittyvää valtaa pois eduskunnalta siten, että eduskunnasta tulee aseeton valtioneuvostotasolla tapahtuvaa maakuntien rahoitusohjaukseen liittyvää mahdollista aluepolitikointia vastaan. **Maakuntien ns. normaalitilannetta koskeva rahoitusohjaus on näin siirtymässä lähes kokonaisuudessaan perustuslain 74 §:ssä tarkoitetun ennekollisen perusoikeuskontrollin ulottumattomiin. Pidän asetelmaa valtiosääntöoikeudellisesti erittäin ongelmallisena maakuntien perusoikeuksien turvaamistehtävään liittyvän valtionohjauksen järjestäminen näkökulma. Maakuntien rahoituslakia on tältä osin täsmennettävä ja lain tasoista ohjausta vahvistettava, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.**

Pidän ongelmallisena myös sitä, kuinka rahoituslain 1 §:ssä (sellaisena kuin se on täydentävällä hallituksen esityksellä 57/2017 vp muokattuna) säädetään, että maakunnan rahoitus määräytyy rahoituslain mukaan, jos tästä ei toisin säädetä tai valtion talousarvioissa määrätä. Tämä säännös saattaa, vaikka tämä ilmeisemminkin ei ole ollut hallituksen tarkoituksena, horjuttaa maakuntien rahoituslainsäädännön ns. normaalitilanteen hahmotettavuutta olennaisesti. Sanamuodonmukaisesti tulkittuna sen perusteella lailla tai talousarvion määräyksellä voidaan syrjäyttää maakuntien rahoituslain säännökset ilman, että tätä syrjäyttämismahdollisuutta on mitenkään rajattu. **Pidän maakuntien rahoitusjärjestelmän näkökulmasta kestävämmänä, että maakuntien rahoituslakia sovelletaan vain toissijaisesti eli vain, jos asiasta ei säädetä muualla lainsäädännössä tai talousarviossa. Perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n näkökulmasta maakuntien rahoituslakia on tältä osin tarkennettava ja rahoituslain toissijaisuus poistettava, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.**

Ylipäänsä sote- ja maakuntauudistukseen liittyy useita kustannusten kasvuun johtavia tekijöitä ja hallituksen esitysten perusteella onkin selvää, että kustannuskehityksen alentamisen tavoite pyritäänkin viime kädessä turvaamaan maakuntien valtionrahoitusjärjestelmään sisältyvällä kustannusten kasvua hillitsevällä rajoittimella, joka rajaa kustannuskehityksen huomioon ottamista tarkistettaessa maakuntien valtionrahoitusta. Sen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionrahoitusperusteita tarkastettaessa otetaan huomioon enintään maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä (kahden vuoden siirtymäkautena 1,0 prosenttiyksiköllä). **Malliin on tämän näkyvän ns. sote-rajoittimen lisäksi rakennettu myös ns. piilorajoittimia, sillä myöskään maakuntaindeksin rakenne (ansiotasoindeksi, kuluttajahintaindeksi ja työnantajan sotu-maksut) ei kuvaa riittävästi maakunnan vastuulle kuuluvien palveluiden kustannuskehitystä.**

Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut yksityisten sote-keskusten tuottamat valinnanvapauspalvelut mukaan lukien rahoitetaan valtion maakunnille osoittamasta

rahoituksesta. Näin ollen maakuntatalouden kireydellä on suora vaikutus yksityisten palvelujen tuottajan tuottajakorvauksiin. Tällä on puolestaan vaikutus koko rahoitusjärjestelmän vakauteen, sillä maakunnan on rahoittava yksityisiä suoran valinnan palveluita tuottavia yrityksiä samoilla rahoitusperusteilla kuin maakunnan liikelaitoksen itse tuottamia valinnanvapauspalveluita. Näin maakunnan pyrkien oman taloutensa tasapainottamiseen alentamalla valinnanvapauspalveluiden tuotantokustannuksia alenevat siten samalla automaattisesti myös yksityisten sote-palvelutuottajien saamat tuottajakorvaukset. Jos tämän seurauksena yksityiset palveluiden tuottajat katsovat korvaukset toimintansa kannattavuuden näkökulmasta liian alhaisiksi, ne voivat vetäytyä markkinoilta, mikä aiheuttaa ainakin markkinapuutetilanteita ja voi pakottaa maakunnat järjestämisvastuustaan selvittääkseen nostamaan korvausten tasoa. Jos maakunnat taas eivät pysty hillitsemään oman palvelutuotantonsa kustannuksia verrattuna yksityisten valinnanvapauspalveluyritysten kustannuksiin, johtaa tämä epäsuotuisaan kustannuskehitykseen koko valinnanvapauspalvelusektorilla. Tällöin ajaututaan pysyväisluonteisesti rahoituslain 6 §:n, 7 §:n ja 8 §:n soveltamisalueelle.

Sote-rajoitinta ja ns. piilorajoittimia ei ole mitoitettu palvelutarpeiden, palveluiden arvioitun kustannuskehityksen ja sote-markkinoiden toimivuuden perusteella vaan julkisen talouden tasapainotavoitteiden perusteella. Pidän asetelmaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, sillä rajoittimiin (sellaisina kuin ne on nyt omaksuttu maakuntien rahoituslakiin) sisältyy mekanismeja, joissa rahoitusrakenteen sakkaamiseen liittyvää ns. järjestelmäriskiä voidaan hallita käytännössä vain sentyyppisillä mekanismeilla, jotka johtavat ainakin suppeassa tai mahdollisesti jopa laajassa mittakaavassa perusoikeusherkän peruspalvelutuotannon vaarantumiseen. Tämä johtuu siitä, että **rahoituslain 6 §:n, 7 §:n ja 8 §:n ns. perälautaratkaisut ovat lähtökohdiltaan alisteisia rajoittimiin kytkeytyville julkisen talouden tasapainovaatimuksille, jotka asettavat ikään kuin rajat ns. perälautaratkaisujen soveltamiselle.** Jos käsitän rajoittimien ja ns. perälautaratkaisujen suhteen oikein, näyttää siltä, että perälautaratkaisuilla voidaan varmistaa perusoikeuksien toteutuminen vain siinä määrin kuin perusoikeuksia voidaan toteuttaa tasapainovaatimusten asettamissa kehyksissä. Tämä liittyy maakuntien rahoituslain kytkentään nk. finanssipoliittisen lain (869/2012) ja siihen kytkeytyvän eurooppaoikeudellisen sääntelyn kanssa. Perustuslakivaliokunnan on arvioitava tämän kytkennän valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia huolella.

Rahoituslain 6.2 §:n (HE:llä 57/2017 vp muutettuna 6.3 §) mukainen sote-rajoittimen korottaminen on tarkoitettu tilanteeseen, jossa on – HE 15/2017 vp:n yksityiskohtaisia perusteluja lainaten – ”kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia ongelmia valtion rahoituksen kokonaistason riittävydessä”. Rajoittimen korottamistarvetta arvioidaan osana normaalia julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelua sekä niihin perustuvaa päätöksentekoa. Arvioinnin tietoperustaa ei ole säädöstasolla rajattu ennalta mihinkään yhteen selvitykseen vaan huomioon voidaan ottaa kaikki julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmisteluprosesseihin ajallisessa yhteydessä syntyvä relevantti tieto. **Hallituksen esityksen 15/2017 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että sote-rajoittimen korottamiseen ryhtymisen harkinnassa on samanaikaisesti huolehdittava julkisen talouden kantokyvyn turvaamisesta siten kuin finanssipoliittisessa laissa on asetettu tavoitteeksi julkisen talouden velkaantumisen taittamiseksi ja kestävyysvajeen kattamiseksi, minkä tulisi tapahtua säästöillä, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun julkishallinnon palvelurakenteen uudistuksilla sekä kasvua**

tukevilla ja julkista palvelutuotantoa tehostavilla toimilla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan samalla, että rahoituksen kokonaistason korottamista rajoittimen ylittävät kustannukset huomioiden ei ole tarkoitettu ainoaksi ratkaisuksi, vaan sen sijaan, jos esimerkiksi olisi arvioitavissa, että rahoituksen taso ei lähtökohtaisesti olisi liian alhainen, vaan kyse olisi laajemmasta toimintojen tehottomuudesta, maakuntia tulisi ohjata toteuttamaan järjestämisalakiehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettuun selvitykseen tai maakuntalakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettuun valtion ja maakuntien neuvotteluun perustuvia maakunnissa toteutettavissa olevia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja muita mahdollisia toimenpiteitä. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan sote-rajoittimen tason korottamistarpeen rinnalla voitaisiin arvioida mahdollisuutta vähentää joitain maakuntien tehtäviä. **Tämä osoittaa, että sote-rajoittimen korottamiseen liittyy huomattavaa harkintaa valtioneuvoston tasolla ja rajoittimen korotusta on arvioitava muun muassa kiinnittyen nk. finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) ja siihen kytkeytyvään eurooppaoikeudelliseen sääntelyyn. Tämä yhdistettynä tiukkaan maakunnan talouden tasapainovaatimukseen (toiminnan ja investointien rahavirran on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen kahden vuoden sisällä) virittää maakuntatalouden suhteessa palvelutarpeisiin erittäin kireäksi ilman, että rahoituslain 6.2 §:n soveltamismekaniikka laukeaa. Vaikuttaa siltä, että rahoituslain 6.2 § ei tule sovellettava automaattisesti edes siinä tilanteessa, jossa usean maakunnan alueella sekä tingitään palvelutavoitteista että korotetaan asiakasmaksuja merkittävästi. Pidän tilannetta perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n kannalta erittäin ongelmallisena ja katson, ettei rahoituslain 6.2 §:ää voi pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämänä perälautamekanismina, jonka avulla voidaan tehokkaasti varmistaa maakuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.**

Rahoituslain 7 §:ään sisältyy rahoituksen joustomekanismi, jota on tarkoitettu käytettävän tilanteissa, joissa maakunnan talouden hoito vaikeutuu maakunnan toiminnasta riippumattomien äkillisten ja ennakoimattomien tekijöiden seurauksena. Säännös voi auttaa lyhytaikaisessa ja luonteeltaan tilapäisessä perusoikeuksien turvaamisongelmassa. Se on kuitenkin alisteinen sote-rajoittimelle, sillä yhtäältä rahoituksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa kustannusten hallinnan kannalta välttämättömien toimien toteuttaminen ja toisaalta se ei nosta maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen kokonaistasoa, sillä 7 §:n nojalla maksetun harkinnanvaraisen valtion rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä osana rahoituslain 19 §:ssä tarkoitettu päätöksentekoa. Näin 7 §:n mukainen joustomekanismi purkaa vain äärimmäisen rajoitetusti rahoitusjärjestelmään liittyviä perusoikeusongelmia. **Yhdistettynä tiukkaan maakunnan talouden tasapainovaatimukseen (toiminnan ja investointien rahavirran on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen kahden vuoden sisällä) rahoituslaki ei tältä osin löysää maakuntatalouden kireyttä suhteessa palvelutarpeisiin edes siinä tilanteessa, että rahoituslain 7 §:n soveltamismekaniikka laukeaa. Vaikuttaa siltä, että rahoituslain 7 §:n soveltamistilanteessa maakunnan on lisärahoitusta saadakseen todennäköisesti tingittävä palvelutavoitteista ja korotettava asiakasmaksuja merkittävästi. Pidän tilannetta perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n kannalta todella merkittävästi ongelmallisena ja katson, ettei rahoituslain 7 §:ää voi pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämänä perälautamekanismina, jonka avulla voidaan tehokkaasti varmistaa maakuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.**

Rahoituslain 8.1 §:n mukaista lyhytaikaista lainaa ei ole nähdäkseni edes tarkoitettu perustuslakivaliokunnan edellyttämäksi perälautamekanismiksi, jonka avulla voidaan

tehokkaasti varmistaa maakuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.

Rahoituslain 8.2 §:ään sisältyy edellisiä tehokkaampi ns. perälauta eli valtionavustusmekanismi. Rahoituslain yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan kuitenkin, että ”valtionavustuksen myöntämiseen tulisi olla riittävän korkea kynnys – [eikä] valtionavustusta -- tulisi myöskään myöntää liian pitkäkestoisesti sellaisen maakunnan palvelujärjestelmän rahoitukseen, jonka ongelmien taustalla on rakenteellisia, erillisiä korjaustoimenpiteitä edellyttäviä ongelmia”. Käytännössä rahoituslain 8.2 §:ään turvautuminen käynnistääkin maakuntalain mukaisen arviointimentettelyn, jossa ”arviointiryhmä arvioi erilaisia toimenpiteitä maakunnan ongelmien ratkaisemiseksi sekä mahdollista valtionavustuksen tarvetta ja kohdentamista jatkossa osana ehdotuksiaan”. **Olen aiemmassa lausunnossa perustuslakivaliokunnalle katsonut, että arviointimenettelyyn ja ns. kriisimaakuntamekanismiin sisältyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden johdosta sitä ei voi pitää ns. tehokkaana perälautana.** Tähän viitaten ja tunnistaen rahoituslain 8.2 §:n ja kriisimaakuntamenettelyn yhteyden katson, ettei rahoituslain 8.2 §:ää voi pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämänä perälautamekanismina, jonka avulla voidaan tehokkaasti varmistaa maakuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) ongelmallisena ehdotetun rahoitusjärjestelmän suhdetta palveluiden tarpeeseen perustuvaan lainsäädäntöön. Katson yhteenvedona edellä käsitellystä, että rahoituslainsäädäntö on edelleen siinä määrin ongelmallinen, että se estää esitetyn valinnanvapauslain hyväksymisen tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Rahoitusmallin korjaaminen eduskuntakäsittelyn yhteydessä voi olla vaikeaa.

Kiinnitän lopuksi huomion siihen, että maakuntien rahoitusongelmat johtavat todennäköisesti asiakasmaksujen korotuspaineisiin. Kuten osa sote-substanssiasiantuntijoista käyttööni saamissani asiantuntijalausunnoissaan totesi, tätä voidaan pitää riittävien sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisen turvaamisen kannalta ongelmallisena eli perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n näkökulmasta ongelmallisena.

4a. Miten arvioisitte asiakasseteliä koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

- i. sääntelyn laintasoisuus ja setelin käyttövelvollisuuden laajuus perustuslain 124 §:n ja maakunnan itsehallinnon kannalta**
- ii. setelin arvoa koskeva sääntely**
- iii. oikeusturvakeinot**

Olen käsitellyt asiakassetelisääntelyä aiemmassa lausunnossani. Käsittelen seuraavaksi asiaa aiempaa lausuntoani täydentäen tiiviisti toistamatta kaikkea aiemmassa lausunnossani esittämäni. Yleisellä tasolla arvioin, että asiakassetelisääntelyä on täsmennettävä olennaisesti niin laintasoisuuden, setelin arvoa koskevan sääntelyn kuin oikeusturvakeinojen osalta. Maakunnan itsehallinnon osalta asiakassetelijärjestelmään ei valinnanvapauslaissa liity merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, koska nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp omaksuma käsitys maakuntaitsehallinnon sisällöstä on sangen joustava ja asettaa verrattain vähäisiä sisällöllisiä vaatimuksia asiakassetelijärjestelmään liittyvälle päätöksenteolle.

Kuten aiemmassa lausunnossani totesin, asiakasseteliä jäsennetään suhteessa perustuslain 124 §:n vakiintuneisiin arviontikriteereihin valinnanvapauslakiesityksessä sangen löyhästi ja

perustuslakivaliokunnan omaksumalle käsitteistölle osin tunnottomasti. Hallituksen esityksessä yritetään vakuutella, että asiakassetelipalvelu ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, mutta sääntelyn väljyys siirtää tämän arvioinnin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla pois perustuslakivaliokunnalta, jonka tulee vain luottaa maakunnan ns. viisaaseen toimintaan. **Pidän valinnanvapauslain 24 §:ää perustuslain 124 §:n näkökulmasta liian väljänä.**

Kuten aiemmassa lausunnossani totesin, asiakasseteliin liittyy myös asiakasvalikoinnin mahdollisuus, joka tuottaa jännitteitä perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n kanssa. Kysymys on osaltaan siitä, että asiakassetelijärjestelmä voi toteutua hyvin erilaisena eri maakunnissa. Tämä ei ole välttämättä ongelma, mutta yhdistettynä edellä rahoitusmallista ja yleisesti yhdenvertaisuuskysymyksistä käsiteltyyn, on selvää, että asiakassetelijärjestelmän toteutumista eri maakunnissa ei ohjaa perusoikeuksien turvaaminen vaan päinvastoin asiakassetelijärjestelmään sisältyy merkittäviä riskejä yhdenvertaisuusongelmien syvenemiseen sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. **Pidän asiakassetelijärjestelmää ehdotetussa muodossa perustuslakivaliokunnan 6 §:n ja 19.3 §:n näkökulmasta ongelmallisena.**

Aiempaa lausuntoani täydentäen katson, että valinnanvapauslaissa on annettu asiakassetelipalveluiden sisältöä koskevaa päätösvaltaa merkittävässä määrin maakunnan liikelaitokselle, joka määrittäisi asiakassetelillä hankittavien palveluiden yksityiskohtaisen sisällön. Ottaen huomioon sen, että maakunnan liikelaitos voi käytännössä esimerkiksi eriyttää asiakassetelipalveluita eri asiakassegmenteille, **katson asiakassetelisääntelyn perustuslain 80 §:n näkökulmasta liian väljäksi.** Asiakasseteli liittyy olennaisesti yksilön oikeuksien perusteisiin ja siten sen sisältöä koskevan sääntelyn tulee olla ehdotettua vahvemmin laintasoista.

Monet asiakassetelijärjestelmän perusoikeusongelmat liittyvät asiakassetelimarkkinoiden hallintaan, sillä on todennäköistä, että asiakassetelimarkkinat eivät seuraile maakuntajakoa. Niinpä maakunnan asiakaseteleitä käytetään toisen maakunnan alueella olevien asiakassetelipalveluntuottajien palvelupisteissä ja siten se, että maakunnat määrittelevät liikelaitoksissaan epäyhtenäisesti asiakassetelipalveluiden sisältöä muodostaa merkittävän riskin asiakassetelipalveluiden toimivuudelle. Kun tämä puolestaan yhdistetään oikeuteen kytkeä ns. perustason asiakassetelipalvelut täydentäviin lisäpalveluihin, muodostuu sellaiset asiakassetelimarkkinat, jotka ovat vain vaivoin maakunnan ohjattavissa. Käytännössä tämä johtanee markkinahäiriöihin, markkinapuutetilanteisiin ja ennen kaikkea asiakassetelipalveluntuottajien kermankuorintamahdollisuuteen. Juuri **maakuntarajoja seurailematon asiakassetelipalvelutuotanto tekee lopullisesti mielettömäksi sen, että asiakassetelin arvo kytketään maakunnan liikelaitoksen omaan palvelutuotantoon.** Aiemmassa lausunnossani toteamaani viitaten katson, että asiakassetelin hinnan määräytymismekanismi on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Nähdäkseni **valinnanvapauslain 24 §:ään tulisi kirjata, että asiakassetelin arvon tulee vastata sosiaali- ja terveydenhuollon aineellisen lainsäädännön sisältöä, velvoitteita ja laatumääritteitä.**

Maakunnalla on käytössään uuden valinnanvapauslakiehdotuksen puitteissa erinäisiä keinoja, joilla se voi yrittää taklata eriarvoistumiskehityksen riskiä. Se voi esimerkiksi ottaa käyttöön kannustinperusteisia korvauksia ja rinnakkaisia asiakassetelijärjestelmiä sekä käyttää eräiden ryhmien kohdalla asiakassetelin sijaan henkilökohtaista budjettia palvelutuotannossa ottaen kuitenkin huomioon asiakkaalle valinnanvapauslain 25 §:n nojalla kuuluvan valintaoikeuden

asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin välillä. Eriarvoistumiskehityksen taklaaminen edellyttää maakunnalta erittäin vankkaa järjestämis- ja ohjausosaamista erityisesti siinä palvelutuotannossa joka tapahtuu asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin rajapinnassa eli vammaisille ja iäkkäille henkilöille suunnatussa palvelutuotannossa. Edellä käsitelty nostaa esiin auki jääviä oikeussuojakysymyksiä. Miten esimerkiksi yksilön oikeussuoja jäsentyy kannustinperäisen korvausjärjestelmän ja rinnakkaisten asiakassetelijärjestelmien kohdalla? Siinä missä oikein käytettynä vaikkapa rinnakkaiset asiakassetelijärjestelmät mahdollistavat perusoikeusongelmien taklaamisen niin huonosti käytettynä ne puolestaan luovat perusoikeusongelmia?

Vaikuttaa siltä, että ehdotetussa valinnanvapausmallissa asiakas on maakunnan päätöksenteon armoilla ja hän ei voi kovin tehokkaasti puuttua kohtaamiinsa perusoikeusongelmiin, jotka liittyvät esimerkiksi maakunnan epäonnistumiseen rinnakkaisten asiakassetelijärjestelmien luomisessa. Tilanne on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, sillä se osoittaa asiakassetelijärjestelmän oikeussuojamekanismeissa olevia aukkoja, vaikka sinänsä on myönteistä, että nyt pykälätasolla nimenomaisesti mainitaan maakunnan velvollisuus tehdä asiakassetelipalveluissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta palvelutarpeen arviointi ja että liikelaitos vastaa myös sosiaalihuollon antamisen osalta hallintolain 43 §:n ja sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaisen hallintopäätöksen teosta. Asiakkaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sosiaalihuollon asiakassetelillä myönnettyistä palveluista annetaan aina hallintopäätös.

Valinnanvapauslain asiakasseteliä koskeva sääntely on jossakin määrin ristiriidassa voimassa olevan sote-substanssilainsäädännön oikeussuojajärjestelmien kanssa. **Pidän ongelmallisena, että valinnanvapauslaissa ei säädetä, että sosiaali- ja vammaispalveluissa asiakassetelin antamista koskeva hallintopäätös on muutoksenhakukelponen. Päinvastoin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asiakassetelin antaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä.** Tämä on – sikäli kun ymmärrän valinnanvapauslain mukaisen asiakassetelin antamisprosessin oikein – ristiriidassa sen kanssa, että muutoin valinnanvapauslaissa viitataan sosiaalihuoltolain mukaiseen päätöksentekoprosessiin, jonka perusteella asiakassetelin antamista koskeva päätös on nähdäkseni muutoksenhakukelpoinen. Tämä esimerkiksi vammaispalveluiden oikeussuojajärjestelmän näkökulmasta olennainen ristiriita valinnanvapauslain ja sosiaalihuoltolain välillä on vain yksi esimerkki siitä, että asiakassetelipalveluiden ja sote-substanssilainsäädännön välinen rajapinta on vaikeasti hahmotettava erityisesti oikeussuojajärjestelyjen näkökulmasta sosiaalipalveluiden alueella.

Sekä asiakassetelipalveluiden että henkilökohtaisen budjetin palveluiden kohdalla jää jokseenkin epäselväksi mikä on niiden suhde kuluttajansuojalain mukaiseen oikeussuojajärjestelmään. Ilman viittausta siihen, että asiakkaan ja palvelun tuottajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojalakia, voi käydä niin, että asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja käyttävä henkilö jää kuluttajaoikeudellisen oikeussuojan ulkopuolelle. Kehotan perustuslakivaliokuntaa arvioimaan, edellyttääkö tehokkaan oikeussuojan takaaminen asiakassetelipalveluissa ja henkilökohtaisen budjetin palveluissa niiden liittämistä kuluttajaoikeudellisen oikeussuojan piiriin viittauksella kuluttajansuojalakiin.

4b. Miten arvioisitte henkilökohtaista budjettia koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

- i. sääntelyn laintasoisuus perustuslain 124 §:n kannalta**
- ii. henkilökohtaisen budjetin suuruuden sääntely**

Olen käsitellyt kysymyksiä aiemmassa lausunnossani. Käsittelen seuraavaksi kysymyksiä vain aiempaa lausuntoani täydentäen. Yleisesti ottaen ja aiempaan lausuntooni viitaten, katson henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn edellyttävän täsmentämistä, jotta valinnanvapauslaki voitaisiin käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Etenkin vaikeavammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen osalta henkilökohtaista budjettia pitäisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida siten, että nyt käsiteltävän uuden valinnanvapauslakiesityksen henkilökohtaista budjettia koskevat säännökset ja uuden vammaispalvelulain subjektiivisia oikeuksia koskevat säännökset olisivat yhtäaikaaisesti perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Ilman tietoa siitä, miten henkilökohtaiseen budjettiin kiinnittyvien sote-substanssilakien mukaisia subjektiivisia oikeuksia luovia säännöksiä niihin liittyvine hallinnointi- ja oikeusturvamekanismeineen kehitetään, on vaikea arvioida, onko henkilökohtaisen budjetin hallinnointi ei ole asiakkaan oikeusturvan ja hänen subjektiivisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta riittävän joustava kaikkien henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaan kuuluvien palveluiden kohdalla.

Pidän perustuslain 124 §:n julkisen tehtävän yksityiselle antamista koskevien kriteerien näkökulmasta kestävämmän avoimena julkisen hallintotehtävän yksityiselle siirtymisen mahdollistajana valinnanvapauslain 27.2 §:n säännöstä: ”Maakunta voi päättää käyttää henkilökohtaista budjettia myös muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden palvelujen tuottamisessa”. **Henkilökohtaisen budjetin käyttöala tulisi määrittää perustuslain 124 §:n sekä perustuslain 19.3 §:n laissa säätämisen velvoitteen näkökulmasta valinnanvapauslain 27 §:ssä riittävän täsmällisesti. Sääntelyä on täsmennettävä tältä osin poistamalla avoin valtuutus henkilökohtaisen budjetin käyttöalan laajentamiseen ja määrittämällä täsmällisesti henkilökohtaisen budjetin käyttöala. Ilman täsmennystä esitystä ei voida käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.**

Uuden valinnanvapauslakiesityksen 28-29 §:ien perusteella näyttäisi siltä, että henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittelyä koskevan hallintopäätöksen tekeminen tapahtuisi erillään oikeuden henkilökohtaiseen budjettiin vahvistavan hallintopäätöksen tekemisestä siten, että oikeuden vahvistavassa hallintopäätöksessä henkilökohtaisen budjetin suuruutta voidaan kuvata yleisluonteisemmin kuin budjetin suuruutta määrittävässä hallintopäätöksessä. **Pidän subjektiivisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta valinnanvapauslain 28 §:n säännöksiä budjetin suuruuden määrittelystä liian väljinä. Niitä on asiakkaan oikeussuojan turvaamiseksi täsmennettävä siten, että ainakin oikeuden henkilökohtaiseen budjettiin vahvistavassa hallintopäätöksessä on kirjattava vähintään subjektiivisiin oikeuksiin liittyvien palvelukokonaisuuksien kohdalla palveluittain eriteltynä se, mihin yksikkökustannuksiin henkilökohtainen budjetti perustuu.** Subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvien oikeussuojanäkökohtien kannalta on riittämätöntä, jos henkilökohtaisen budjetin suuruus määritellään palveluittain eriteltynä vasta myöhemmin.

Henkilökohtaisen budjetin palveluihin liittyy asiakasvalikointimahdollisuuksia ja aivan kuten

asiakassetelipalveluissa ei myöskään henkilökohtaisen budjetin palvelutuotantomarkkinat noudattele maakuntarajoja. Tämä asettaa haasteita henkilökohtaisen budjetin hinnan määräytymismekanismin. **Pidän subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta ongelmallisena henkilökohtaisen budjetin hinnan määräytymismekanismin kytkentää maakunnan liikelaitoksen omaan toimintaan samalla, kun liikelaitoksen toimintaa markkinoilla on rajattu.** Esiin nousee erilaisia avoimia kysymyksiä, jotka vaikuttavat olennaisesti henkilökohtaisen budjetin hinnan määräytymismekanismiin: esimerkiksi maakunnan mahdollisuus operoida itse perustamallaan yhtiöillä oman ja toisen maakunnan alueella olevilla henkilökohtaisen budjetin markkinoilla.

4c. Miten arvioisitte suoran valinnan palvelujen sääntelyn laintasoisuutta perustuslain 124 §:n kannalta?

Perustuslakivaliokunnan on suoran valinnan palveluiden kohdalla arvioitava missä määrin laajoja hallinnollisia tehtäväkokonaisuuksia voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta jätti kysymyksen edellisessä valinnanvapauslausunnossaan 26/2017 vp jokseenkin avoimeksi. Olen käsitellyt suoran valinnan palveluiden laintasoisuutta aiemmassa lausunnossani, jonka perusteella totean suoran valinnan palveluiden laintasoisuuteen liittyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden vakavuusaste riippuu valiokunnan näkemyksestä laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien siirtämiseen perustuslain 124 §:n avulla.

Esitetyn monituottajamallin ongelmat tiivistyvät ennen kaikkea siihen, että maakunnalle on annettu asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn tapaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta liian avoin valtuus siirtää suoran valinnan palveluja yksityisen hoidettavaksi. Sääntelyä on tarkennettava tältä osin, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä avoimuuden ongelmallisuutta korostaa vielä se, että hallituksen esittämässä mallissa ei oikeastaan edes yritetä kuvata mitä määritellään suoran valinnan palveluksi.

4d. Miten arvioisitte alihankintaa koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

- i. sääntelyn laintasoisuus ja alihankinnan laajuus perustuslain 124 §:n kannalta
- ii. alihankkijan toiminnan valvontaa koskevan 54 §:n sääntelyn riittävyys ottaen huomioon myös 81 §:n sääntelyn

Olen käsitellyt asiaa aiemmassa lausunnossani ja vastaan kysymyksiin vain aiempaa lausuntoani täydentäen. Katson, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta valinnanvapauslain 54 §:ää on täsmennettävä, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Täsmennyksen tarvetta lain tasolla on sekä palvelutuottajan käsitteessä että alihankittavien palveluiden luonteessa. Ensin mainittu jouduttaneen täsmällisyysvaatimuksen täyttämiseksi pilkkomaan useisiin erilaisiin palvelutuottajiin viittaaviin käsitteisiin ja näitä kutakin varten jouduttaneen kirjoittamaan erilliset säännökset. Vasta tämän jälkeen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tarkastelu käy mahdolliseksi. Pilkkottu subdelegointisäännös on saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi eikä sitä voida korjata mietintövaliokunnassa ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Pilkkominen ei kuitenkaan välttämättä edellytä uutta perusvalmistelua valtioneuvostossa tai täydentävän hallituksen esityksen antamista. Palvelujen luonteen osalta perustuslain 124 § edellyttää, että säännöstekstin tasolla selvästi rajataan alihankinnan rajoittumista teknisluonteiseen tehtävään. Nämä teknisluonteiset tehtävät tulee määritellä lain tasolla

huomattavan täsmällisesti eli sellaisia käsitteitä käyttäen, joiden avulla lukijalle käy yksiselitteisesti selville tehtävän sisältö. Esimerkiksi viittaus ”täydentäviin palveluihin” ei ole riittävän täsmällinen.

Perustuslakivaliokunta lausui vanhasta valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan 26/2017 vp, että yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan. Valiokunta viittasi tältä osin aiempaan lausuntokäytäntöönsä (PeVL 6/2013 vp).

Alihankintaa koskevan sääntelyn arviointi on monella tavalla hankalaa. Kysymys on yhtäältä siitä, että hallituksen esityksessä ei edes yritetä arvioida asiaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään tavanomaisesti soveltamien kriteerien avulla. Toisaalta kysymys on siitä, että alihankintaa koskeva sääntely kytkeytyy käytännössä asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn. Ne epäselvyydet, jotka liittyvät asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn ikään kuin heijastuvat alihankintaa koskevaan sääntelyyn. Kolmanneksi kysymys on siitä, että lakiteksti on siinä määrin epäselvä, että siihen sisältyy paljon käsitteitä, jotka sanamuotonsa perusteella voivat viitata useisiin erilaisiin toimijoihin. Lain käsitteenmäärittelypykälät ja yksityiskohtaiset perustelut usein pikemminkin sotkevat kuin selkeyttävät säännöstekstin tulkintaa, mitä tapahtuu muutoinkin useissa kohdissa käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä.

Valinnanvapauslain 81 §:n mukaista palveluntuottajien valvontaa koskevaa säännöstä on perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkennettava, jotta alihankintaa koskeva sääntely voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valinnanvapauslakiin on selvästi kirjoitettava, että maakunta valvoo myös alihankkijoita. Maakunnalle on annettava säädöstasolla myös tarvittavat työkalut valvonnan harjoittamiseen sekä sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymiseen. Laissa on selvästi säädettävä, mitä tehdään, kun maakunta havaitsee, että suoran valinnan palvelun tuottajan käyttämät alihankkijat eivät täytä valinnanvapauslaissa säädettyjä toimintaedellytyksiä.

Alihankkijan toiminnan valvonnan riittävyys liittyy laintasoisuuden ja alihankinnan laajuuden yhteydessä käsiteltyyn. Se on keskeinen arviointikriteeri, kun subdelegoinnin tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (ks. PeVL 8/2014 vp ja 26/2017 vp). Nyt ehdotettu sääntely on liian epämääräistä. Valinnanvapauslain 81 §:stä jää epäselväksi nojaako valvontajärjestelmä puhtaasti omavalvontaan. Tätä ei voida pitää perustuslain 124 §:n näkökulmasta riittävänä.

5. Asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n mukaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:n mukaista suunnitelmaa tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaista palvelu- ja hoitosuunnitelmaa, sosiaalihuoltolain 39§:n mukaista asiakassuunnitelmaa, vanhuspalvelulain 16 §:n mukaista palvelusuunnitelmaa, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, 3 a §:n 2 momentin mukaista palvelusuunnitelmaa sekä lastensuojelulain (417/2007) 30 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa.

Asiakassuunnitelmasta on lisäksi säännöksiä lakiehdotuksen 5, 30, 33, 34, 51, 54 ja 71 §:ssä.

Muodostuuko asiakassuunnitelman laatimista ja oikeusvaikutuksia sekä asiakassuunnitelmaan liittyviä oikeusturvakeinoja koskeva sääntely merkitykselliseksi perustuslain 19, 21 ja 124 §:n kannalta, ja jos, niin miten arvioisitte sääntelyä suhteessa sanottuihin perustuslain säännöksiin?"

Olen käsitellyt asiakassuunnitelmaa aiemmassa lausunnossani. Vastaan seuraavaksi aiempaa lausuntoani täsmentäen valiokunnan esittämään kysymyksen. Aivan aluksi totean, että asiakassuunnitelman laatimista ja oikeusvaikutuksia sekä asiakassuunnitelmaan liittyviä oikeusturvakeinoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 19, 21 ja 124 §:n kannalta ja se on räjätettävä atomeiksi ja valmistettava perinpohjaisesti uudelleen, jotta valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Viittaan tältä osin myös kysymyksen 1 edellä antamaani vastaukseen.

Asiakassuunnitelman yksi keskeinen ongelma on se, että valinnanvapauslain (2 §, 5 §) mukainen asiakassuunnitelma on eräänlainen kuori, joka puetaan eräiden toisien asiakassuunnitelmien päälle tai sitten jätetään pukematta. Tätä asiakassuunnitelman kuoriluonteisuutta voidaan havainnollistaa toteamalla, että asiakassuunnitelmalla (valinnanvapauslain 2 §) tarkoitetaan asiakassuunnitelmaa (2 §:ssä viitatus substanssilait), joka on asiakassuunnitelman osa (valinnanvapauslain 5 §). Toisaalta samainen kuori eli asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 5 §) sisältää asiakassuunnitelman osia (valinnanvapauslain 33 §), jotka eivät kuitenkaan ole asiakassuunnitelman osia (valinnanvapauslain 5 § ja 2 §:ssä viitatus substanssilait). Jo tämän perusteella käy selväksi, että valinnanvapauslain ns. integraatioasiakassuunnitelmaa ei ole käsitteellisesti onnistuneella tavalla irrotettu substanssilakien asiakassuunnitelmista, joihin valinnanvapauslain terminologiassa viitataan asiakassuunnitelman käsitteellä, vaikka ne substanssilakien terminologiassa omaavat useita erilaisia nimikkeitä, joihin kuhunkin liittyy erilaisia oikeusvaikutuksia. Valinnanvapauslain asiakassuunnitelma ei siis ole vain kuori vaan myös savuverho, joka peittää taakseen substanssilainsäädännön monimuotoisuuden.

Savuverhomainen kuorityyppinen integraatioasiakassuunnitelma kiinnittyy myös tunnottomasti substanssilakien palvelutarpeen arviointiprosesseihin, jotka ovat yksilön oikeuksien syntymisen näkökulmasta keskeisiä. Asiaa voidaan kuvata toteamalla, että substanssilaeissa tarkoitetut asiakassuunnitelmat laaditaan substanssilaista riippuen palvelutarpeen arvioinnin jälkeen tai ilman sitä ja sitten ne otetaan tai ei oteta osaksi valinnanvapauslaissa tarkoitetun palvelutarpeen arvioinnin jälkeen laadittavaa valinnanvapauslain (5 §) mukaista asiakassuunnitelmaa, johon kuuluu tai on kuulumatta sen lisäksi suoran valinnan palveluun liittyvän palvelutarpeen arvioinnin jälkeen laadittava valinnanvapauslain 33 §:n mukainen asiakassuunnitelman osa. Tässä ketjussa on niin monta

toisistaan käsitteellisesti ja oikeusvaikutuksiltaan eroavaa asiakassuunnitelmaa ja palvelutarpeiden arviointia, että savuverhomaista kuorityyppistä integraatioasiakassuunnitelmaa on luonnehdittava myös oikeussuhteiden himmeliksi.

Tämän savuverhomaisten kuorityyppisten oikeussuhteiden himmelin kruunaa ajatus siitä, että asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 5 §) voidaan luoda tai olla luomatta, kun sen osana oleva asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 2 §:ssä viitattu substanssilait) syntyy. Niinpä asiakassuunnitelman (valinnanvapauslain 5 §) ajallinen kesto ei ole siten sidottu sen osana olevan asiakassuunnitelman (valinnanvapauslain 2 §:ssä viitattu substanssilait) keston. Lisäksi himmelin suhdetta sitä ympäröivään oikeussuhteiden verkostoon sotkee se, että koska asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 5 §) sisältää osinaan vain eräitä asiakassuunnitelmia (valinnanvapauslain 2 §:ssä viitattu substanssilait), on asiakkaalla myös asiakassuunnitelman (valinnanvapauslain 5 §) ulkopuolisia asiakassuunnitelmia (valinnanvapauslain 2 §:n viittauksen ulkopuoliset substanssilait), jotka ilmeisesti voivat kuitenkin jossain tapauksessa tulla osaksi asiakassuunnitelmaa (valinnanvapauslain 5 §), kun palvelutarpeen arviointi (esim. henkilökohtaisen budjetin kohdalla) johtaa asiakassuunnitelman (valinnanvapauslain 5 §) laatimisvelvoitteeseen tilanteessa, jossa henkilöllä on jo asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 5 §) tai kenties jopa tilanteessa, jossa asiakkaalla ei ole asiakassuunnitelmaa (valinnanvapauslain 5 §) vaan vain ja ainoastaan sellainen sen osa (valinnanvapauslain 5 §), joka on asiakassuunnitelma (valinnanvapauslain 2 §:ssä viitattu substanssilait), mutta ei vielä osa asiakassuunnitelmaa (valinnanvapauslain 5 §).

On mieletöntä, että asiakkaan, palvelutuottajan ja järjestämisvastuullisen maakunnan keskinäissuhteita järjestetään tällaisen savuverhomaisten kuorityyppisten oikeussuhteiden himmelin avulla. Sellainen ns. hybridiohjausta edustava integraatio- ja palvelutuotanto-ohjausasiakirja, jollaiseksi valinnanvapauslaissa tarkoitettua asiakassuunnitelmaa yritetään rakentaa ei yksinkertaisesti sovellu perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen oikeuksien takaamiseen liittyväksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuksi oikeussuojarakenteeksi. Asiakassuunnitelma on irrotettava hallinnon oikeussuojajärjestelmän peruslähtökohdille, käsitteille ja rakenteelle tunnettomasta ns. governance-maailmasta ja istuttava sen sijaan ns. good administration maailmaan.

Kiinnitän erityistä huomiota siihen, että substanssilakien mukainen palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma ovat etenkin sosiaalihuollon maailmassa olennainen osa niitä mekanismeja, joilla haavoittuvien ryhmien subjektiivisia sosiaalisia oikeuksia turvataan. On kerta kaikkiaan pöyristyttävää, että valinnanvapauslaissa rakennetaan substanssilakien päälle tällaista haavoittuvien ryhmien oikeussuojaa pikemminkin hämärtävää kuin vahvistavaa vaivoin koossa pysyvää integraatioasiakassuunnitelmaa – edellisessä lausunnossani vertasin sitä kuvainnollisesti Frankensteinin hirviöön – tilanteessa, jossa sote-substanssiasiantuntijoiden lausuntojen perusteella on selvää, että integraation toteutuminen vaarantuu esitetyssä valinnanvapausmallissa, jonka kielteiset vaikutukset osuvat erityisesti haavoittuvien ryhmien sosiaalipalveluihin.

Valinnanvapauslain asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn yhtenä keskeisenä ongelmana on, että se yrittää puhkoa siinä kuitenkin onnistumatta sosiaalihuollon ja terveydenhuollon väliin jäävää oikeudellishallinnollista kalvoa, joka on huolehtinut siitä, että oikeudellinen jaottelu sosiaali- ja terveydenhuollon välillä on säilynyt toiminnallisen tason integraatiopyrkimyksistä huolimatta ja täysin riippumatta siitä säädetäänkö sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta

ja palvelutuotannosta yhdessä vai erikseen. Tämän kalvon puhkomisyritys valinnanvapauslaissa jää vain integraation toteutumista vakuuttelevaksi savuverhoksi jo siitäkin syystä, että jo pintapuolinen katsaus hallituksen parhaillaan käynnissä oleviin toisiin lainvalmisteluhankkeisiin osoittaa, ettei hallitus itsekään yritä toteuttaa muussa kuin tässä savuverhomerkityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon välisen oikeudellisen-hallinnollisen kalvon puhkontaa. Esimerkiksi parhaillaan valmisteilla olevassa ns. itsemääräämisoikeuslaissa on tarkoitus yhdistää sosiaalihuollon asiakaslaki ja potilaslaki samaan säädökseen, mutta lakiluonnoksen 1 luku osoittaa hyvin, että tämä tapahtuu mainittua kalvoa rikkomatta. Valinnanvapauslain lukija jääkin ihmettelemään, miksi valinnanvapauslaissa säädetään asiakassuunnitelmasta siten kuin siinä säädetään. Onko tarkoituksena ollut vain lakaista koko joukko liian suuren, liian nopealla aikataululla toteutetun ja liian monta poliittista lehmänkauppaa sisältäneen valinnanvapausmallin valmistelussa syntyneet ongelmakohdat maton alle?

Kuten jo aiemmassa lausunnossani totesin, perustuslakivaliokunta on todennut vanhasta valinnanvapauslakiesityksestä antamassaan lausunnossaan 26/2017 vp (ks. myös HE 15/2017 vp. s. 666), että itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä, ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Niinpä valinnanvapauslain 5 §:n mukainen asiakassuunnitelman laatiminen tai päivittäminen on ymmärrettävissä tuon palvelutarpeen arvioinnin kirjauksena, eli julkisen vallankäytön ilmauksena. Aivan yhtä lailla myös sellaisen harkintavallan käyttäminen, jossa asiakassuunnitelma ollaan laatimatta tai päivittämättä, on ymmärrettävä julkisen vallankäytön ilmauksena. Näin perustuslain 124 §:n mukaisia julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksiä on sovellettava valinnanvapauslain mukaiseen asiakassuunnitelman (ja sen osien mukaan lukien lain 33 §:n mukainen ”asiakassuunnitelman osa”) laatimiseen, vaikka asiakassuunnitelma ei olisikaan itsessään asiakkaalle oikeuksia luova.

Valinnanvapauslakiesitystä asiakassuunnitelman ja integraation osalta lukiessa ei voi välttyä ajatukselta, että esitetyn valinnanvapauden toteuttamisessa kiirehditään liiaksi. Mitä pienemmin ja hallitummin askelin valinnanvapausjärjestelmää rakennetaan, sitä paremmin kohti valinnanvapauslain 5 §:n mukaista yhtenäistä ns. integraatioasiakassuunnitelmaa ja sen mahdollistamaa integraatiota – jotka ovat molemmat sinällään ihmisten perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta tärkeitä päämääriä – voidaan liikkua. **Niin kauan kun asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely on tällä tavalla oikeudellisesti jäsentymätöntä ja hallituksen esityksessä kuvatun kaltaisen yhden yhtenäisen integraation mahdollistavan asiakassuunnitelman tosiasiallinen toteutuminen Kanta-palveluissa ei ole lähitulevaisuuteen sijoittuvaa realismia, ei ole valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua – eli perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkoituksenmukaista – sallia kovin laajamittaisia suoran valinnan palveluita, asiakassetelipalveluita ja henkilökohtaisen budjetin palveluita vaan pikemminkin edistää niihin pohjautuvaa sote-palveluiden valinnanvapautta erilaisten valinnanvapauslakiesitykseen sisältyvien kokeilujen kautta.**

Nähdäkseni asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely on aivan liian keskeneräistä, jotta sitä olisi mielekästä arvioida yksityiskohtaisesti eli ns. pykälätasolla perustuslain 19, 21 ja 124 §:n kannalta

ESITETTYJEN KYSYMYSTEN ULKOPUOLELTA: VALINNANVAPAUSLAIN SUHDE YK:N VAMMAISSOPIMUKSEEN
--

Kiinnitän vielä perustuslakivaliokunnan huomion lyhyesti minulle esitettyjen kysymysten ulkopuolella siihen jo keväällä 2017 mainitsemaani seikkaan, että valinnanvapauslainsäädäntöä tulisi arvioida YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat keskeinen osa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista ja käsillä oleva hallituksen esitys on yksi väline, jonka avulla voidaan purkaa perustuslakivaliokunnankin tunnistamia vammaispalveluiden hankintalain mukaiseen kilpailutukseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusongelmia. YK:n vammaissopimus edellyttää esteettömyyden ja kaikille sopivan suunnittelun ottamista kaiken palvelusuunnittelun ja toteuttamisen lähtökohdaksi. Sote-palveluiden esteellisyys johtaa valinnanvapauden toteutumattomuuteen vammaisten henkilöiden elämänpiirissä ja siksi YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta esteettömyys ja saavutettavuus liitettävä maakunnan palvelutuotannolle asetettaviin ehtoihin sekä palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyihin sekä niitä koskeviin säännöksiin. **Esteettömyysvaatimukset on lisättävä ainakin valinnanvapauslain 42.1 §:ään, 45.2 §:ään, 52 §:ään ja 56.3 §:ään.** Vastaavalla tavalla YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta esteettömyysvaatimuksia olisi lisättävä koko joukkoon muitakin sote- ja maakuntauudistuksen palvelutuotantoa koskevia säännöksiä.

Kiinnitän samalla valiokunnan huomion siihen, että YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta valinnanvapauslain perusarkkitehtuuriin sisältyy perustavia ongelmia. On vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ongelmallista, että vaikeimmin vammaisen henkilö ei kotiin vietävien palvelujen osalta asiakkaana kykene valitsemaan vapaasti maakunnan liikelaitosta, kun kotiin vietävät palvelut estävät sen. Vaikuttaa siltä, että valinnanvapauslakia valmisteltaessa on kiinnitetty paikoin riittämättömästi huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamiseen, vaikka valinnanvapauslaki monin osin (esim. henkilökohtainen budjetti) vaikuttaakin myönteisesti heidän itsemääräämisoikeuteensa.

Helsingissä 3.5.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti