

Tuomas Ojanen

8.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohdat ja kohde

Käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtina ovat *tällä kertaa* – viittaa tässä myös esityksestä 3.4.2018 antamaani lausuntoon - eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp (ks. erit. jaksosta 3.2 ilmenevät lähtökohdat) ilmenevien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien ja itse hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakson s. 326-363 sekä vaikutusarviointien ohella perustuslakivaliokunnassa 13.4.2018 kuultujen sosiaali- ja terveystalojen asiantuntijoiden lausunnot, 10.4.2018 saatu THL:n lausunto sekä Valtioneuvoston selvitys yhdenvertaisuuden valtakunnallisesta valvonnasta.

Käsillä olevan esityksen ohella perustuslakivaliokunta on esittänyt arvioitavaksi joukon lisäkysymyksiä, jotka kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti:

- ” 1. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 327) mukaan edellytyksenä ehdotettujen lakien käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä 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 voimaantulon aikataulusta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta.
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 säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” (s. 23)

Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta?

Seuraavassa esitetään joitakin yksityiskohtaisempia kysymyksiä. Osa asiantuntijoista on jo vastannut osaan kysymyksistä aikaisemmissa lausunnoissa.

4. Palveluiden järjestämistapoihin liittyviä kysymyksiä

a. 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

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

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

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

d. 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

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?"

Seuraavassa yritän esittää arvioitani edellä siteeratuista perustuslakivaliokunnan esittämistä kysymyksistä niiden esitysjärjestyksessä. Sitä ennen tarkastelen lyhyesti sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntoja, jotka ovat erityksen merkityksellisiä

varsinkin sen arvioinnissa, turvaako esitys jokaiselle yksilölle maan eri osissa kaikissa tilanteissa riittävät sosiaalipalvelu- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja luoko se puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnoilla on merkitystä arvioitaessa muun muassa rahoituskysymystä.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnot

Valinnanvapauslakiesityksen hyväksyttävyyys suhteessa perustuslakiin edellyttää ennen muuta sitä, toteuttavatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tämän kysymyksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat keskeisiä hallituksen esityksen vaikutusarvioiden ja perustuslakivaliokunnan pyynnöstä 23.4.2018 toimitetun valtioneuvoston selvityksen ohella varsinkin sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämät arviot.

Perustuslakivaliokunta kuuli 13.4.2018 sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoita, joiden lausunnoista voidaan nähdäkseni tehdä seuraavia johtopäätöksiä jäljempänä tarkasteltavien kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta:

- Toisin kuin noin vuosi sitten silloisesta valinnanvapauslakiehdotuksesta (HE 47/2017 vp)¹, sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden lausunnot eivät enää niin selvästi, voimakkaasti ja yksituumaisesti painota perusoikeuksien toteutumisen riskejä ja sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä voisi ajautua jopa akuuttiin kriisiin.
- Sitä vastoin lausunnoista muodostuu asteikko, jonka *yhdessä ääripäässä* on asiantuntijat *Brommels ja Herrala*, joiden lausunnoissa tuodaan esiin lähinnä uudistuksella saavutettavia etuja ja hyötyjä ja parannuksia. *Toisessa ääripäässä* ovat taas (emeritus) professorit *Huttunen ja Kekomäki*, joiden lausunnot ovat voimakkaasti haittoja, ongelmia ja riskejä painottavia yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden turvaamisen ja saatavuuden parantumisen, integraation toteutumisen sekä kustannusten kasvun hillinnän kannalta.
- Muiden asiantuntijoiden (Hiilamo, Toivanen, Nokso-Koivisto, Pohjola, Teperi ja Vartiainen) lausunnot sijoittuvat edellä kuvattujen ääripäiden väliin, kuitenkin niin, että heidänkin lausunnoissaan tuodaan esiin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkittäviä epävarmuuksia ja riskejä perusoikeuksien riittävän yhdenvertaisen toteutumisen kannalta sekä *alueellisella* että *henkilöllisellä* ulottuvuudella. Useassa lausunnossa painotetaan nimenomaan riskejä ja ongelmia alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa (esim. Nokso-Koivisto ja Toivanen sekä Vartiainen).
- Yhteistä kaikille asiantuntijoille on asiantuntijoita Brommels ja Herrala lukuun ottamatta kanta, ettei ehdotettua uudistusta voida esitetyssä muodossa hyväksyä. Useat asiantuntijat esittävät näkemyksiään siitä, kuinka ehdotusta tulisi muuttaa,

¹ Keväällä 2017 poikkeuksena oli Prof. *Mats Brommels*, jonka silloiset arviot hänen nyt antamansa lausunnon tapaan toivat esiin lähinnä uudistuksen etuja ja hyötyjä sekä parannuksia nykyjärjestelmään verrattuna.

jotta palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen liittyviä ongelmia voitaisiin vähentää tai jopa poistaa. Moni asiantuntijoista on erityisen selvästi sillä kannalla, että ehdotettu toteuttamisaikataulu sekä vaiheistus eivät riitä, vaan esitys on edelleen omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen sekä henkilöllisellä että alueellisella ulottuvuudella. Tästä syystä asiantuntijat ehdottavat toimeenpanoaikataulun muuttamista. Esimerkiksi asiantuntija Hiilamon mukaan maakunnilla tulisi olla oikeus lykätä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa vuodelle. Asiantuntija Vartiainen taas ehdottaa, että lainsäädännöllä annettaisiin enemmän liikkumavaraa siihen aikatauluun, jolla sote-palvelujen tuotantokapasiteettia muutetaan nykyistä laajemmaksi monituottajamalliksi. Tämä olisi hänen mukaansa tärkeää maakuntien eroavuuksien takia. Myös asiantuntija Pohjola pitää siirtymävaihetta edelleen liian lyhyenä. Huomionarvoista on, että asiantuntijat eivät pidä vaiheistuksen lisäämistä tärkeänä vain ajallisesti vaan myös *alueellisesti* maakuntien eroavuuksien takia (Nokso-Koivisto ja Toivanen, Hiilamo, Pohjola ja Vartiainen).

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) katsoo, että asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoaikataulu nyt esitetyssä muodossa on liian tiukka. THL ehdottaa, että asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön joustavasti, viimeistään kuitenkin 1.7.2021, jotta maakunnilla on riittävästi valmisteluaikaa. THL:n myös esittää, että maakunnille jätettäisiin enemmän liikkumavaraa niin oman hallinnollisen rakenteen muodostamisessa luopumalla velvoitteesta perustaa liikelaitos omaa tuotantoaan varten.

Kysymys 1: Yhdenvertaisuus ja toimeenpanon aikataulu

Nähdäkseni vastaus ensimmäiseen kysymykseen on hallituksen esitys ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnot huomioon ottaen, *ettei* perustuslain 19, 6 ja 22 §:n kannalta ole sallittua toteuttaa ehdotettua uudistusta hallituksen esittämällä tavalla. Hallituksen esitystä ei näin ollen ehdotetussa muodossaan voida hyväksyä tavallisen lain säätämisyksessä.

Jo hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa tuodaan esiin epävarmuuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta, mutta etenkin sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntojen (pl. Brommels ja Herrala) valossa on ilmeistä, että nyt esitetyssä muodossaan uudistus sisältää edelleen merkittäviä ongelmia perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden riittävän toteutumisen kannalta. Kysymys on yhdenvertaisuuteen liittyvistä epävarmuuksista ja ongelmista *sekä* henkilöllisellä *että* alueellisella ulottuvuudella. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta asiantuntijat Huttunen, Kekomäki, Pohjola ja Vartiainen jopa esittävät arvioita, joiden mukaan ehdotus edelleen jopa lisäisi eriarvoisuutta sekä väestöryhmien välillä että alueellisesti.

Enemmistö asiantuntijoista vaikuttaisi sinänsä katsovan, etteivät ongelmat ole enää niin perustavanlaatuisia ja jopa sosiaalipalvelu- ja terveystaloustalouden järjestelmän akuuttiin kriisiin ajavia kuin edellisessä valinnanvapauslakiehdotuksessa (HE 47/2017 vp). Silti yhteistä kaikille asiantuntijoille on (Herralaa ja Brommelsia lukuun ottamatta) kanta, ettei

ehdotettua uudistusta voida esitetyssä muodossa hyväksyä. Siltä osin kuin lausunnoissa tuodaan esiin muutosehdotuksia, niissä painottuvat näkemykset tarpeesta vaiheistaa valinnanvapausmallin toimeenpanoa alkamaan myöhemmin kuin esityksessä ehdotetaan, etenkin kun käytettävissä oleva siirtymäaika on jo nyt pitkälti kulunut käsillä olevan esityksen laatimisen ja eduskuntakäsittelyn aikana.

Perustuslain kannalta huomionarvoista myös on, ettei asiantuntijalausuntojen valossa vaiheistuksen lisäämisessä vaikuta olevan kysymys vain ajallisen vaiheistuksen lisäämisestä. Sitä vastoin on tarve lisätä vaiheistusta myös alueellisella ulottuvuudella. Tähän viittaavat muun muassa vaatimukset antaa maakunnille oikeus siirtää asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöön ottoa eteenpäin (Hiilamo ja THL). Tässä yhteydessä on huomautettava, että perustuslakivaliokunta totesi jo lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että tuolloin ”ehdotetun laajuisen valinnanvapausmallin käyttöönoton on syytä tapahtua vaiheittain” ja että ”vaiheistaminen voidaan toteuttaa ajallisella, asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella.” Käsillä olevassa esityksessä on kylläkin lisätty vaiheistusta ajallisesti ja jossain määrin asiallisestikin, kuten jo edellisessä lausunnossani totesin (3.4.2018). Sitä vastoin alueellinen vaiheistus on esityksessä jäänyt toteuttamatta. Asiantuntijoiden lausuntojen valossa sitä olisi kuitenkin nyt lisättävä palvelujen saatavuuteen liittyvien riskien vähentämiseksi ja maakuntien toimintamahdollisuuksien parantamiseksi.

Sääntelyn luonteen vuoksi en kykene tarkasti sanomaan, millaisia muutoksia lakiehdotukseen olisi tehtävä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Totean vain, että kysymys on sekä ajallisen että alueellisen vaiheistuksen lisäämisestä, minkä lisäksi on samalla arvioitava tarvetta vaiheistuksen lisäämiseen asiallisella ulottuvuudella, koska ajallista ja alueellista vaiheistusta ei käsitykseni mukaan voida kunnolla arvioida ottamatta samalla huomioon erilaisia sosiaali- ja terveystalvveluja.

Kysymys 2: Sosiaali- ja terveystalvvelujen rahoitus

Nähdäkseni kysymystä sosiaali- ja terveystalvvelujen rahoituksesta ei voida tässä vaiheessa arvioida riittävän asianmukaisesti jo yksin siitä syystä, että käsillä oleva esitys ei yksinkertaisesti anna riittävää tietoa rahoitusta koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin pohjaksi. Muutoinkaan uudistuksen rahoituksen toteutus ei ole vielä tässä vaiheessa selvillä ja monet kustannusten realisoitumiseen vaikuttavat tekijät ovat keskeneräisiä ja oletettavasti vielä valmisteltavana, kuten sosiaalitpalvvelu- ja terveystalvvelun asiantuntijoidenkin lausunnoissa tuodaan esiin (esim. Pohjola).

Lisäksi yhtä hyvin hallituksen esityksen valmistelujaksosta kuin asiantuntijalausunnoista tulee esiin, etteivät hallituksen esityksen kokonaiskustannusarviot ole välttämättä oikeasuuntaisia; esimerkiksi asiantuntija Hiilamon mukaan 1,5 % kustannusnousu olisi realistisempi kuin esitetty 0,9 % palvelutarpeen lisääntymisen takia, minkä lisäksi useat asiantuntijat pikemminkin katsovat – samoin kuin valtaosa hallituksen esityksestä

aikoinaan lausunnon antaneista - uudistuksen pikemminkin lisäävän kuin vähentävän kokonaiskustannuksia.²

Rahoituksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon valinnanvapauslakipaketin ohella kaikki ne muut ehdotetut uudistukset, jotka kokonaisuutena liittyvät maakunta- ja sosiaalipalvelu- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistukseen, kuten etenkin maakunta- ja sote-esitys (HE 15/2017 vp), tuottajalakiesitys (HE 52/2017 vp) ja täydentävä rahoituslakiesitys (HE 57/2017 vp).

Ylipäätään korostan painokkaasti tässä(kin) yhteydessä eri hallitusten esitysten välisiä yhteyksiä sekä erityisesti tarvetta pyrkiä luomaan edellä mainituista esityksistä kokonaiskuva ja tehdä siitä asianmukainen valtiosääntöoikeudellinen arvio. Mielestäni nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä tällaista valtiosääntöoikeudellista kokonaisarviota ei ole tehtävissä. Muutoinkin on painotettava, että edellä mainitut maakunta- ja sote-esitykset muodostavat sosiaalisten ja kielellisten sekä ympäristöön liittyvien perusoikeuksien toteutumisen ja julkisen vallan organisoinnin ja käytön toteutumisen kannalta poikkeuksellisen laajan ja merkittävän kokonaisuuden, jonka käsittely eduskunnassa valtiosääntöoikeudellista arviointia perustuslakivaliokunnassa myöden tulisi toteutua asianmukaisesti ja kiirehtimättä. En ole vakuuttunut, että näin on tapahtumassa, varsinkin kun yhtäältä huomioidaan toisiinsa liittyvien esitysten valtaisa volyyymi ja vaikeaselkoisuus ja toisaalta korostetun tiukat aikataulut lakipakettien eduskuntakäsittelylle, perustuslainmukaisuuden arviointi perustuslakivaliokunnassa mukaan lukien.

Edellä esitetty huomioiden tyydyn yhtäältä korostamaan rahoituksen suhteen niitä valtiosääntöoikeudellisia linjauksia, jotka ilmenevät perusteiltaan jo perustuslakivaliokunnan lausunnosta 26/2017 vp ja rahoitusta koskevan kysymyksen johdannosta. Painotan erityisesti sitä, ettei budjettirajoitteella ole sallittua rajoittaa perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja että perustuslain 19 ja 22 §:stä sekä Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteista seuraa, että viime kädessä valtion tulee joka tapauksessa huolehtia maakuntien taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Koska sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnoissa tuodaan esiin muun ohella riski kustannusten kasvusta ja tähän liittyen uhka asiakasmaksujen kasvusta, joka taas heikentäisi eri väestöryhmien mahdollisuuksia saada tosiasiaassa yhdenvertaisesti palveluja ja edelleen lisäisi sosiaali- ja terveyserojen kasvua, korostan myös, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kokonaisuuden takia mahdollisia ennakoimattomia lisäkustannuksia voida suuressa määrin siirtää asiakasmaksuihin ja ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus ylipäätään voi keskeisesti rakentua asiakasmaksujen varaan.

² Esityksen valmistelua selostavasta jaksosta ilmenee, että ”valtaosa” lausunnonantajista on kritisoinut esitystä muun muassa siitä, ettei sillä saavuteta kustannusten kasvujen hillintää tai sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota (s. 198).

Mahdollinen kustannusten kasvu ja rahoitusongelmat eivät voi myöskään olla mekaanisen automaattinen peruste karsia sosiaali- ja terveystalvveluja. Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 26/2017 vp korosti aiempaan lausuntokäytäntöönsä tukeutuen, perustuslain 19 §:n 3 momentin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on myös painottanut nimenomaisesti, että perustuslain 19 §:n säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s. 32/II). Viittaa lisäksi siihen, mitä valiokunta muutoinkin totesi lausunnossaan 26/2017 vp perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveystalvvelujen oikeudellisesta sisällöstä ja arviointiperusteista.

Huomautan myös tässä yhteydessä siitä, että professori Vartiainen lausunnossa tuodaan esiin maakuntien verotusoikeus yhtenä mahdollisuutena ratkaista rahoitusongelmia tavalla, joka ”antaisi paremmat mahdollisuudet sote-palvelujen järjestämiseen niin, että niiden toteuttaminen on maakunnan asukkaiden tarpeiden mukaista.” Tästä syystä on paikallaan muistuttaa tässäkin yhteydessä perustuslakivaliokunnan niistä aiemmista linjauksista, joissa se on puoltanut ”vahvasti tulkintaa siitä, että verotusoikeus luettaisiin osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka myös maakunnalle on itsehallinnon periaatteiden mukaisesti turvattava lailla.” (PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp).

Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja ja vaikka perustuslaki sinänsä antaa lainsäätäjälle ”merkittävästi harkintavaltaa sosiaali- ja terveystalvvelujen riittävyden turvaamisen keinoista”, perustuslaista seuraa kuitenkin edellä selostettujen lähtökohtien ohella vaatimus siitä, että myös rahoitusta koskevilla lainsäädäntöratkaisuilla osaltaan koetetaan turvataan sosiaali- ja terveystalvvelujen riittävä toteutuminen. Tältä kannalta olisi nähdäkseni täsmennettävä ja tiukennettava rahoituslakiesityksen (HE 57/2017 vp) säännöksiä seuraavasti:

- (Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp ja sitä myöden kysymyksessä on pakko olla momenttivirhe, koska kysymys liittyynee 6 §:n 2 momentin sijasta) lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”Toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa 2 momentissa säädetyn ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä perustalvvelujen saatavuuden turvaamiseksi.”

Nähdäkseni olisi vähintäänkin syytä kirjoittaa säännös selvästi *oikeudellisesti velvoittavaan muotoon* (”on otettava huomioon”). Lisäksi ilmaisu ”välttämätöntä perustalvvelujen saatavuuden turvaamiseksi” olisi syytä korvata ilmaisulla ”välttämätöntä riittävien sosiaali- ja terveystalvvelujen saatavuuden turvaamiseksi” tai samalla lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mainitsemia palveluja säännösperusteisesti painottaen kuin lakiehdotuksen 8 §:ssä on tehty.

- Samoin on syytä muuttaa lakiehdotuksen 8 §:ää. Perustuslain 19, 6 ja 22 §:n kannalta on jo lähtökohtaisesti kyseenalaista, että taloudellisesti vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus alkaisi, ja silloinkin vain harkinnanvaraisesti, vasta tilanteessa, jossa taloudelliset vaikeudet ovat jo pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen. Perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta yksiselitteisenä lähtökohtana kuitenkin on perustuslain 6 ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutumisen turvaamisvelvoite viime kädessä valtion toimesta.

Nähdäkseni 8 § olisi muutettava *oikeudellisesti velvoittavaan muotoon* ("valtion varoista on myönnettävä"), minkä lisäksi valtion avustuksen määrä pitäisi jo säännöspерusteisesti määritellä tasolle, joka turvaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös sellaisessa maakunnassa, jonka taloudelliset vaikeudet uhkaavat vaarantaa palvelujen saatavuuden. Tässä yhteydessä on huomioitava, että valtion avustus olisi muutoinkin viimekätinen keino turvata perustuslain 19 §:ssä mainittujen palvelujen riittävä saatavuus taloudellisesti vaikeuksissa olevassa maakunnassa.

Kysymys 4. Asiakasseteli/henkilökohtainen budjetti/suoran valinnan palvelut/alihankinta sääntelyn laintasoisuuden, PL 124 §:n ym. näkökohtien kannalta; ja Kysymys 5 asiakassuunnitelman oikeusvaikutuksista ja oikeusturvakeinoista

Nähdäkseni kysymykset 4 ja 5 liittyvät siinä määrin toisiinsa varsinkin asiakassetelin ja -suunnitelman oikeusvaikutusten ja oikeusturvan kannalta, että arvioin niitä yhdessä. Jo nyt totean, ettei kaikkiin kysymyksiin ole nähdäkseni annettavissa yksiselitteisiä vastauksia ja etten arvioi kaikkia esitettyjä kysymyksiä.

Selvää lähinnä on, että ehdotukset asiakassetelistä ja -suunnitelmasta, suoran valinnan palveluista ja henkilökohtaisesta budjetista ovat sinänsä lähtökohtaisesti perustuslain sallimia. Jo perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäädäntö sidos sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp). Näin ollen asiakasseteli ja -suunnitelma ja henkilökohtainen budjetti ovat sinällään perustuslain kannalta sallittuja keinoja toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (ks. PeVL 10/2009 vp). Samoin alihankinta ja suoran valinnan palvelut ovat perustuslain sallimia, kunhan ne vain turvaavat perusoikeuksien toteutumisen ja pysyvät perustuslain 124 §:n puitteissa.

Keskeistä on, turvaako ehdotettu sääntely asiakassetelistä ja -suunnitelmasta, henkilökohtaisesta budjetista, suoran valinnan palveluista sekä alihankinnasta osaltaan perustuslain 19, 6 ja 22 §:n normikokonaisuuden. Tämän kysymyksen osalta viittaa osaksi edellä kysymyksestä 1 esittämäni.

Sekä perustuslain 19 §:n 3 momentista että perustuslain 124 §:stä juontuu vaatimus paitsi sääntelyn laintasoisuudesta myös siitä, että lakitasoinen sääntely on kohtuullisen selkeää ja ymmärrettävää. Tältä kannalta ehdotettu sääntely on ongelmallista jo yksin siitä syystä, että asiakasseteliä ja -suunnitelmaa, henkilökohtaista budjettia ja alihankintaa koskeva sääntely on perusteiltaan varsin vaikeasti hahmotettavaa. Vaikeaselkoisuutta lisää, että kysymys on osaksi sellaista asioista, jotka viime kädessä määräytyvät asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella tapauskohtaisesti. Esimerkiksi asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen budjettiin syntyy lakiehdotuksen 29 §:n nojalla vasta sitten, jos 27 §:ssä säädetty edellytykset asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin ohella täyttyvät. Samoin sääntelyn teknisyyks ja luonne sosiaali- ja terveyspalveluja koskevana on omiaan synnyttämään sääntelyyn monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta.

Nähdäkseni sääntelyn ainakin osaksi väistämätön teknisyyks ja tapauskohtaisuus ("asiakaskohtaisuus") yhdessä sen kanssa, että sääntely koskee sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamiskysymyksiä, antavat lainsäätäjälle sellaista liikkumavaraa sääntelyn laintasoisuuteen suhteen, joka tekee ainakin monelta osin perustuslain kannalta hyväksyttäväksi - tai ainakin siedettäväksi - ehdotetun sääntelyn sen vaikeaselkoisuudesta huolimatta.

Alihankinta. Esityksen perusideana on käsitykseni mukaan rajoittaa sosiaali- ja terveyskeskuksen toiselta tuottajalta ostamien palvelujen määrää sisällöllisin kriteerein, eikä esimerkiksi määrittelemällä sallitun alihankinnan laajuutta. Alihankinnan hyväksyttävyyden arvioinnissa on siten keskeistä alihankkijalta hankittavan palvelun luonne ja se, että hankittava palvelu on luonteeltaan suoran valinnan palvelujen tuottajan palveluja täydentävää.

Ongelmana on kuitenkin nähdäkseni edellä esitetystä huolimatta alihankinnan laajuus. Lakiehdotuksen 53 §:n valossa palvelun tuottaja voisi hankkia suoran valinnan palvelut alihankintana kaikilta muilta osin paitsi siltä osin kuin olisi kysymys lakiehdotuksen 33 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laatimisesta, joita ei saisi hankkia toiselta palveluntuottajalta. On vaikea nähdä, miten näin laajaksi määräytyvä alihankinta voisi enää olla vain palvelujen tuottajan palveluja täydentävää, koska palvelujen tuottajan ei tarkkaan ottaen tarvitsisi itse tuottaa mitään suoran valinnan palveluja. Nähdäkseni alihankinnan laajuutta olisi vielä syytä arvioida uudelleen.

Alihankkijan toiminnan valvontaa koskevan 54 §:n sääntely ottaen huomioon myös 81 §:n sääntely voisi sinänsä täyttää valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset, jos vain alihankinnan ala olisi rajatumpi kuin kaikkia suoran valinnan palveluita laajimmillaan koskeva.

Asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelman laatimisella on nähdäkseni sillä tavoin välitön kytkentä jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiseen, että asiakassuunnitelmalla on oikeudellisia vaikutuksia, varsinkin kun otetaan huomioon erityisesti lakiehdotuksen 5 §:n säännös maakunnan ja sen liikelaitoksen velvollisuudet asiakassuunnitelman laatimisessa, muuttamisessa ja toteuttamisessa sekä asiakassuunnitelman ja henkilökohtaisen budjetin väliset yhteydet.

Kun esimerkiksi lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että kaikkien ”tämän lain mukaisten palvelujen tuottajien on järjestämislain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla toteutettava tuottamansa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti”, tästä palvelujen tuottajien velvollisuudesta vastavuoroisesti seuraa asiakkaan *oikeus* saada asiakassuunnitelman mukaisesti tuotettuja palveluita palvelujen tuottajilta.

Asiakassuunnitelman oikeudellista merkitystä lisää muun muassa se, että asiakassuunnitelma on keskeinen palveluintegraation toteuttamisen väline, jonka merkitys korostuu paljon palveluja käytettävien kohdalla. Asiakassuunnitelman avulla myös koottaisiin yhteen eri palveluntuottajien keräämien asiakas- ja potilastietoa eri toimijoiden käyttöön, mikä siis tarkoittaisi käsitykseni mukaan sitä, että asiakassuunnitelma voisi olla arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn perusteena.

Nähdäkseni on näin ollen sinällään selvää, että asiakassuunnitelmalla olisi oikeudellisia vaikutuksia. Tästä syystä saattaisi olla ensinnäkin aiheellista harkita, onko asianmukaista edes puhua asiakassuunnitelmasta, vaan olisiko käsite syytä korvata oikeudellisia vaikutuksia paremmin esiin tuovalla käsitteellä.

Valtiosääntöoikeudellisesti olennaisin kysymys koskee kuitenkin sitä, mitä asiakassuunnitelman oikeusvaikutuksista pitäisi seurata etenkin siltä osin kuin lakiehdotuksen 5 §:n sääntely maakunnan, liikelaitoksen ja yleensä palvelujen tuottajien velvollisuuksista synnyttää asiakkaalle vastavuoroisen *oikeuden* saada palvelujen tuottajilta asiakassuunnitelman mukaisesti tuotettuja palveluita.

Lähtökohtana on, että yksilön oikeuden suojaamiseksi ja toteuttamiseksi tarvitaan erilaisia toteuttamis- ja suojamekanismeja, eli käytännössä yleensä viranomaisia ja tuomioistuimia. Koska asiakassuunnitelmalla on oikeusvaikutuksia – se synnyttää asiakkaalle edellä selostetun oikeuden suhteessa palvelujen tuottajiin – , tästä seuraa, että asiakassuunnitelmaan tulee liittyä myös oikeusturva- ja valvontamekanismeja.

Perustuslain kannalta keskeinen kysymys nyt kuuluu: voidaanko nyt riittävinä pitää niitä oikeusturva- ja valvontajärjestelyitä, joita esityksen s. 354-357 tuodaan esiin? Vai pitäisikö katsoa, että palvelujen tuottajien velvollisuus tuottaa asiakassuunnitelman mukaisia palveluita asiakkaalle, luo vastavuoroisesti asiakkaalle sellaisen perustuslain 21 § :n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun oikeuden, jonka toteuttamista koskevan päätöksen (tai konkreettisen toteuttamistoimen) asiakkaalla tulisi olla oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti?

En sääntelyn luonteen ja monimutkaisuuden takia osaa kunnolla arvioida esille tulevaa kysymystä. Kun otetaan kuitenkin huomioon asiakassuunnitelman oikeusvaikutteisuus edellä selostettujen syiden takia edellä selostetulla tavalla, vaikuttaisi kuitenkin siltä, etteivät lakiehdotuksen oikeusturva- ja valvontamekanismit ole täysin riittäviä perustuslain 21 §:n ja 124 §:n mukaisten oikeusturvavaatimusten kannalta.

Helsingissä 8. päivänä toukokuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki