

Olli Mäenpää
15.8.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoani valinnanvapauslakia ja maakuntien perustamista koskevista hallituksen esityksistä erityisesti rahoituksen ja kielellisten oikeuksien osalta. Arvioni kohdistuu siten ainoastaan näihin kysymyksiin.

Rahoitus

Valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää saatavuutta ja niihin kohdistuvaa valinnanvapautta. Kun kyseessä ovat peruspalvelut, turvaamisvelvollisuuden kohteena ovat palvelujen saatavuuden lisäksi ainakin niiden laatu, yhdenvertaisuus palvelujen asiakkaiden välillä, kustannustehokkuus, peruspalvelutehtävien ja -vastuiden selkeä määrittely ja oikeusturvan tehokas toteutuminen.

Valinnanvapauslakia koskevan 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.

Arvioinnissa on tällöin aiheellista kiinnittää huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Myös heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne on arvioitava lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen rahoituksen oikeudellisen arvioinnin kannalta on keskeinen perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tärkeä merkitys on myös perustuslain 6 §:ään sisältyvällä yhdenvertaisuusperiaatteella ja tasapuolisen

kohtelun vaatimuksella. Julkisen vallan on lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Maakuntapainotteinen hallinto- ja palvelumalli edellyttää toimiakseen riittäviä taloudellisia resursseja. Myös uudet asiakasryhmät vaikuttavat samansuuntaisesti. Ehdotettu rahoitusmalli perustuu kuitenkin esityksen perustelujen mukaan taloudellisten resurssien suhteellisen vähentämisen tavoitteeseen. Vaikka tavoite voi olla budjettiteknisesti perusteltu, se ei ehdotetussa muodossa vastaa palvelujen tarvetta ja julkisen vallan velvollisuutta taata riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut.

Valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä maakuntien saamat myyntitulot.

Toteutuneet kustannukset otetaan hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan huomioon siihen määrään asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että maakuntien tulisi sopeuttaa toimintansa rahoitusta vastaavaksi (HE 16/2018 vp, s. 142). Tämä lähökohta ei ainakaan ensisijaisesti perustu sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamiseen, vaan se perustuu valtion menoihin kohdistuviin säästötavoitteisiin. Rahoitusta määritteleviin säännösehdoiksiin sisältyy tämän vuoksi ongelmia perustuslain näkökulmasta.

Tältä osin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 15/2018 vp tähdentänyt, että ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota myös siihen, että rahoituslakiehdotuksen 6 §:n perustana oleva maakuntaindeksi ei välttämättä ole perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sellaisista tekijöistä, jotka kuvaisivat sote-menojen kehitystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan todetuista syistä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoitussääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ja muut poikkeusmekanismit eivät ole perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan

edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Erityisesti rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi keskeiset muutokset olisi näin ollen kohdistettava rahoituslain säännöksiin. Säännöksissä tulisi ottaa huomioon laissa säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen arvioitavissa oleva kustannuskehitys, joten pelkästään määrärahojen suhteellinen vähentämistavoite ei voi olla sääntelyn lähtökohtana. Toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan lailla säädetään tarkemmin jokaiselle riittävistä sosiaali- ja terveyspalveluista ja niiden turvaamisesta. Näin ollen lailla määritellään myös riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja tasoa.

Valtiovarainministeriö ehdottaa vastineessaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, että maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6-8 §:ää täsmennetään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Hallituksen esitykseen sisältyvät rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 ja 4 momentit ehdotetaan poistettavaksi ja korvattavaksi uudella 3 momentilla, jossa säädettäisiin 2 momentin eli niin sanotun rajoittimen ylittävästä rahoituksen tason korottamisesta. Samalla pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavan paremmin pykälän sisältöä kuvaavaksi.

Valtiovarainministeriön ehdottama 6 §:n uusi 3 momentti olisi seuraavansisältöinen:

Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 40 prosenttia koko maan asukasmäärästä, tasoa on korotettava sillä määrällä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi sen jälkeen, kun on otettu huomioon maakunnan edellytykset varautua muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen. Korotus otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteiden tarkistamisessa. Muissa tilanteissa, joissa rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen, maakunnan rahoituksen korottamiseen sovelletaan 7 §:ää.

Säännösehdotuksen tarkoituksena on valtiovarainministeriön esittämien perustelujen (Vastine s. 5) mukaan, että sen tarkoittamissa tilanteissa rahoituksen tasoa tulisi korottaa määrällä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi jokaiselle yhdenvertaisesti ottaen samalla huomioon maakunnan edellytykset muiden lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tasonkorotuksen myötä rahoituksen kokonaistason tulisi olla sellainen, että maakunta pystyy käytössään olevalla yleiskatteisella rahoitusosuudellaan sekä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti että myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista.

Säännöstekstin perusteella arvioituna ja sen perustelujen mukaisesti sovellettuna säännöksen voitaneen yleisellä tasolla katsoa turvaavan sosiaali- ja

terveyspalvelujen rahoituksen riittävyyden. Käytännössä voi tosin edelleen olla tulkinnanvaraista, miten määritellään säännösehdotuksen tarkoittama korotuksen *määrä, joka on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi*. Tosin yleisen säännöksen tasolla tätä on tuskin mahdollista säännellä ehdotettua tarkemmin.

On selvää, että mahdollisen korotuksen määrittelyssä on otettava huomioon lailla määritellyt sosiaali- ja terveyspalvelut. Korotuksen määrittelyssä on huolehdittava siitä, että niiden riittävä saatavuus ja laatu voidaan toteuttaa. Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällöstä ja saatavuudesta säädetään perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan lailla. Rahoituksen taso ja siihen mahdollisesti tehtävän korotuksen taso määräytyvät siten viime kädessä sosiaali- ja terveyspalveluja määrittelevän lainsäädännön sisältämien velvoitteiden perusteella.

Kielelliset oikeudet

Sote-palvelujen asiakkaan kielellisiä oikeuksia määritellään lähinnä valinnanvapauslakiehdotuksessa. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan yksityisten palveluntuottajien valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten kielilakia, jollei laissa toisin säädetä. Velvoittavaa sääntelyä voidaan pitää riittävänä asiakkaan kielellisten oikeuksien kannalta.

Lakiehdotuksen 40 §:ssä määritellään suoran valinnan palvelujen kielivaatimuksia. Myös tältä osin sääntelyehdotusta voidaan pitää asianmukaisena.

Ehdotuksen 41 § sisältää säännösehdotuksen asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavien palvelujen kielestä. Tältä osin sääntely perustuu maakunnan velvollisuuteen huolehtia ”mahdollisuuksien mukaan” kielellisten oikeuksien toteutumisesta maakunnan alueella. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää ongelmallisen väljänä, ja sitä olisi kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi ja aidon valinnanvapauden toteuttamiseksi perusteltua muotoilla sitovampaan muotoon. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan 15/2018 vp edellyttänyt, että sääntelyä muutetaan velvoittavampaan muotoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa vastineessaan, että 41 §:n säännöstä muutettaisiin edistämistehtäväksi. Ehdotetun säännöstekstin mukaan maakunnan olisi *edistettävä* sitä, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavia palveluja on saatavilla maakunnan alueella maakunnan kielillä siten, että asiakkaan valinnanvapaus mainituissa palveluissa toteutuu.

Ehdotetun kaltainen edistämisvelvollisuus maakunnalla voidaan katsoa olevan jo perustuslain 22 §:n perusteella, joten säännösehdotus ei toisi mitään uutta nykytilanteeseen, vaan se ehkä jopa heikentäisi hallituksen esitykseen sisältyvää muotoilua. Kun perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säännöstä muutetaan velvoittavampaan muotoon, yksinkertaisinta ja selkeintä näyttäisi olevan, että hallituksen esitykseen sisältyvästä säännösehdotuksesta poistetaan sanat ”mahdollisuuksien mukaan”. Tämä merkitsisi, että maakunnalla on selkeä toimivalta ja

vastuu huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat asianmukaisesti maakunnan alueen sote-palveluissa.