

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa **hallituksen esityksiä HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp ja HE 52/2017 vp koskevista sosiaali- ja terveysvaliokuntien mietintöluonnoksista**. Lausuntopyynnön mukaan kuulemisessa on tarkoitus käsitellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia normaalin lausuntoasian tavoin kokonaisuutena ja tarvittaessa yksityiskohtaisesti. Lausunnossa on mahdollista arvioida myös teemakuulemisten kohteena olleita aiheita, ennen kaikkea jos niissä tapahtuneet muutokset ovat merkityksellisiä arvioitaessa ehdotetun monituottajamallin hyväksyttävyyttä perustuslain 6, 19 ja 124 §:n kannalta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa. Rajaan tarkasteluni koskemaan uudistuksen (erityisesti valinnanvapauslain) voimaantuloaikataulua ja siihen liittyviä siirtymäaikoja sekä valinnanvapauden pilotintia; suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja ja henkilökoh- taisella budjetilla tuotettavia palveluja sekä alihankintaa.

Uudistuksen voimaantuloaikataulu ja valinnanvapauspilotit

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosten mukaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon asi- akkaan valinnanvapaudesta tulisi voimaan 1.1.2021, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä- misvastuu myös siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille (StVM:n mietintöluonnos – HE 16/2018 vp s. 147, StVM:n mietintöluonnos – HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp 3. lakiehdotus 3 §). Valinnanvapauslain voimaantulon ajankohta myöhentyisi siten vuodella hallituksen esityksessä HE 16/2018 vp ehdotetusta. Valinnanvapauslaissa tarkoitetut asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön koko maassa samanaikaisesti

1.1.2022 (StV:n mietintöluonnos – HE 16/2018 vp: valinnanvapauslakiehdotus 87 ja 88 §). Käyttöönottoon ei liittyisi vaiheistuksia tai porrastuksia. Siirtymäaikaa valinnanvapauslain voimaantulosta olisi yksi vuosi, kun se hallituksen esityksen HE 16/2018 vp mukaan olisi ollut puoli vuotta. Suoran valinnan palveluja tarjoavat sosiaali- ja terveyskeskukset aloittaisivat toimintansa 1.1.2023. Valtioneuvoston luvalla aloittamista voitaisiin kuitenkin aikaistaa, ja valtioneuvosto voisi myöntää aloittamiselle myös enintään vuoden lisääjän (valinnanvapauslakiehdotus 89–91 §). Suunhoidon yksiköiden toiminnan aloitus tapahtuisi 1.1.2023 ja 1.1.2024 siten, kuin valinnanvapauslain 92 §:ssä tarkemmin säädettäisiin. Siirtymäaika valinnanvapauslain voimaantulosta olisi suoran valinnan palveluissa siten kahdesta kolmeen vuotta palvelusta riippuen, poikkeustapauksessa myös tätä lyhyempi.

Voimaantuloa koskevat sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukset perustuvat sille oletukselle, että maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö olisi ehditty saattaa voimaan jo vuoden 2018 aikana. Tällöin maakuntavaalit olisi voitu järjestää 26.5.2019 ja maakuntavaltuusto olisi aloittanut toimikautensa 1.8.2019 (StVM:n mietintöluonnos – HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp 3. lakiehdotus 12 § ja s. 133). Siinä tapauksessa, että eduskunta hyväksyy maakunta- ja sote-uudistusta koskevan lakikokonaisuuden, voimaanpanolain (laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta) voimaantulo siirtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan kaavailemaa ajankohtaa myöhemmäksi, mikä tarkoittanee myös maakuntavaalien ja maakuntavaltuustojen toiminnan aloituksen myöhentymistä. Tämän johdosta valinnanvapauslain voimaantulon ja laissa tarkoitettujen valinnanvapausinstrumenttien käyttöönoton ajankohdatkin jouduttaneen arvioimaan uudelleen.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa *PeVL 15/2018 vp* niitä riskejä, joita valinnanvapauslain pikaiseen voimaantuloon liittyy. Hallituksen ehdottamaan voimaantulo- ja siirtymäaikatauluun liittyi edelleen vaikeasti hallittavia riskejä, jotka voivat vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumisen. Näin mittavan uudistuksen hallittu toteuttaminen edellytti valiokunnan mukaan ”riittävää siirtymäaikaa”. Perustuslakivaliokunnan mielestä siirtymäkauden ”olennainen pidentäminen” oli valtiosääntöoikeudelliselta kannalta välttämätön tapa vähentää uudistukseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Sama koski uudistuksen toteuttamisaikataulun vaiheistamista palvelu- ja alueperusteisesti, jolle valiokunta määritteli kriteerit. Näiden muutosten tekeminen oli edellytys sille, että valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (*PeVL 15/2018 vp* s. 13–14).

Valinnanvapauslain aikaisimmaksi mahdolliseksi voimaantuloajankohdaksi näyttäisi edellä esitetyn perusteella muodostuvan 1.1.2022, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu myös siirtyisi maakunnille. Tämä tarkoittaisi pidennyksiä myös valinnanvapauslain 12 luvussa tarkoitettuihin siirtymäaikoihin. Erikseen on syytä kiinnittää huomiota asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotolle ehdotettuihin siirtymäaikoihin. Monet perustuslakivaliokunnan kuulemat sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijat pitävät mietintöluonnoksessa asiakassetelille ja henkilökohtaiselle budjetille ehdotettuja siirtymäaikoja liian lyhyinä. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen* (THL) mukaan tarkoituksenmukainen etenemisjärjestys olisi se, että asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön vasta sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aloittamisen jälkeen. THL perustelee tätä asiakassetelin käyttöalan laajuudella ja sillä, että setelien käyttöönot-

toon liittyy runsaasti erilaisia määrittelyjä, kuten setelien sisällön, saamisedellytysten ja arvon määrittäminen. Henkilökohtaisen budjetin käytöstä ei ole Suomessa juurikaan kokemusta.¹

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin pilotointi toteutettaisiin mietintöluonnoksen mukaan vuosina 2019–2021. Sen tarkoitus olisi ”saada kokemusta asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin palvelukokonaisuuksista ja palveluprosesseista, asiakassetelin arvon määrittämisestä ja henkilökohtaisen budjetin laskemisesta sekä seurantajärjestelmän kehittämisestä ja tukea niiden käyttöönottoa” (valinnanvapauslakiehdotus 97 §). Perustellusti voidaan kysyä, onko pilotoinnista saatuja kokemuksia mahdollista hyödyntää ja siten tukea asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa maakunnissa, jos käyttöönotto tapahtuu välittömästi pilotoinnin päätyttyä. Jos kiireä aikataulu estää pilotoinnista saatujen kokemusten hyödyntämisen lainsäädännön valmistelussa, toiminta ei ole Juha Teperin mukaan ”niinkään aitoa pilotointia kuin lakiesityksen varhennettua toimeenpanoa”². – Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotolle ehdotettu vuoden pituinen siirtymäaika näyttäisi näin ollen muodostuvan liian lyhyeksi. Sen pidentämiselle ei ole estettä senkään vuoksi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksen mukaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä ei kumottaisi valinnanvapauslain voimaantulon yhteydessä. Palveluseteli olisi siten maakuntien käytettävissä, kunnes toisin säädettäisiin (mietintöluonnos: valinnanvapauslakiehdotus 86 § 2 mom. ja s. 147)

Mietintöluonnoksessa ehdotetaan uusia säännöksiä sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan *ajallista ja alueellista vaihteistamisesta* (valinnanvapauslakiehdotus 90 ja 91 §). Ne täyttävät nähdäkseni perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset. Suoran valinnan palvelujen käynnistämisen aloittamisen aikaistaminen ja toisaalta aloituksen lykkääminen edellyttäisivät valtioneuvoston lupaa eivätkä jäisi näin maakunnan oman päätöksen varaan. Aikaistamisen ja myöhentämisen kriteereistä säädettäisiin riittävän kattavasti ja täsmällisesti (ks. PeVL 15/2018 vp s. 14). Käytetty sanamuoto (valtioneuvosto ”myöntää”) ei tosin ole aivan yksiselitteinen sen suhteen, olisiko valtioneuvostolla edellytysten täytyessä asiassa harkintavaltaa. Perustelujen mukaan lisäajan myöntämistä koskeva säännös (91 § 3 mom.) jättäisi valtioneuvostolle harkintavaltaa siinä, myönnettäänkö lisäaika maakunnan hakemuksen mukaisena vai haettua lyhyempänä. Mutta voisiko valtioneuvosto jättää 90 §:ssä tarkoitetun luvan myöntämättä säädettyjen edellytysten täytyessä? Vaikka kysymys lienee lähinnä teoreettinen, sanamuodon tarkentaminen voisi olla paikallaan.

Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esitykseen HE 16/2018 sisältyneitä säännöksiä suoran valinnan palvelujen sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavien palvelujen *pilotoinnista* perustuslain *yhdenvertaisuussäännöksen* (PL 6 §) näkökulmasta. Valiokunta katsoi

¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.12.2018 s. 3. Ks. myös LT, dos. *Juha Teperin* perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon 4.12.2018 liitetty lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.8.2018 s. 2 ja professori *Anneli Pohjolan* lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.12.2018 s. 7. Myös muutosjohtaja LT, MBA *Jaakko Herrala* korostaa asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin vaativan vielä runsaasti valmistelua ja toiminnan täsmentämistä maakunnissa esimerkiksi sen suhteen, miten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen palvelutarpeen arviointi käytännössä toteutetaan ja miten henkilökohtaisen budjetin suuruus määrätään niin, että turvataan asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus (lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.12.2018 s. 6 ja 10). Vrt. professori *Pirkko Vartiainen* lausunto perustuslakivaliokunnalle 30.11.2018. Vartiainen pitää asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin samanaikaista käyttöönottoa kaikissa maakunnissa hyvänä, koska sen arvioidaan selkeyttävän järjestelmää, sen ohjausta, käytänteitä, asiakkaiden ja potilaiden kannalta (s. 2–3).

² LT, dos. *Juha Teperin* perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon 4.12.2018 liitetty lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.8.2018 s. 2.

säännösehdotusten täyttävän perusoikeusrajoitusta koskevat vaatimukset oikeasuhtaisuudesta ja tavoitteen hyväksyttävyydestä (PeVL 15/2018 vp s. 54–56). Sääntely ei ollut kuitenkaan riittävän täsmällistä lailla säätämisaikojen kannalta. Perustuslakivaliokunta edellyttikin sääntelyn täsmentämistä niin, että laista käyvät ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan. Valiokunnan mielestä alueista säätämisen perusteet tai valinnassa käytettävät kriteerit voivat sisältää muun muassa vaatimuksen alueella toteutettavan pilotoinnin merkityksestä laissa säädettävien tiedollisten tavoitteiden, erityisesti kokemusten hyödynnettävyyden, kannalta. Sääntelyä tuli tämentää myös siten, että siitä ilmenee sen henkilöllinen soveltamisala. Mikäli tarkoitus on, että jokainen pilotointiin osallistuvalla alueella kuuluu pilotoinnin piiriin, tämänkin tulee ilmetä selkeästi säännöksistä. Pilotoinnin alueellista ja henkilöllistä soveltamisalaa koskevan täydennyksen tekeminen oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 15/2018 vp s. 56)

Mietintöluonnoksen mukaan suoran valinnan palvelujen sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavien palvelujen pilotoinnista säädettäisiin valinnanvapauslain 96–100 §:ssä. Pilotoinnin henkilöllistä soveltamisalaa tarkennettaisiin niin, että jokainen pilottialueen kunnan asukas lähtökohtaisesti kuuluisi pilotoinnin piiriin (96 § 3 mom., 97 § 4 mom.). Pilottialueiden valintakriteereistä säädettäisiin uudessa valinnanvapauslain 99 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan määrällisestä kriteeristä (yhteenlaskettu asukasluku vähintään 80 % maakunnan asukasluvusta) voitaisiin poiketa ”erityisin perustein”. Perusteluista ei ilmene, mikä tällainen peruste voisi olla (s. 154). Muuten pilotointia koskevat säännösehdotukset nähdäkseni täyttävät perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset. Lisäksi valinnanvapauslakiin ehdotetaan säännöksiä, jotka koskevat pilotointiin osallistuvan asiakkaan oikeutta tehdä kantelu kunnalle, kuntayhtymälle tai maakunnalle sekä toisaalta muutoksenhakua pilotointiin osallistuvan kunnan tai kuntayhtymän tekemään päätökseen (98 § 4–9 mom.). Pidän ehdotettuja säännöksiä näiltäkin osin tarpeellisina ja perusteltuina.

Suoran valinnan palvelut

Hallituksen esitykseen 16/2018 vp sisältyvässä valinnanvapauslakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi suoran valinnan palveluista, asiakassetelillä tuotettavista palveluista ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista. *Perustuslakivaliokunta* arvioi lausunnossaan *PeVL 15/2018 vp* kyseisiä säännösehdotuksia *perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n* kannalta. Suoran valinnan palvelujen osalta se kiinnitti huomiota lakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin, joka koskee maakunnan velvollisuutta sisällyttää suoran valinnan palveluihin muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvien terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja siten, että jokaisessa sosiaali- ja terveyskeskuksessa on näitä palveluja vähintään väestön palvelutarvetta vastaavasti vähintään kahdelta lääketieteen erikoitusalueelta. Säännös oli valiokunnan mielestä rakenteeltaan epäselvä ja sanamuodoltaan avoin. Perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 124 §:stä johdettavista syistä suoran valinnan palvelujen alaa ei voitu jättää riippumaan kokonaan lain nojalla tehtävästä maakunnan päätöksestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli selvittää ja tämentää säännökseen sisältyvää harkintavaltaa. Muutos oli edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 15/2018 vp s. 28–29)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 18 §:n 2 momentin täsmentämistä niin, että säännöksessä luettelaisiin 11 lääketieteen erikoisalaa, joista vähintään kahdelta jokaisessa sosiaali- ja terveyskeskuksessa tulisi olla tarjolla terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanotto-palveluja. Maakunnan olisi päätettävä näiden palvelujen sisältö ja laajuus ”ottaen huomioon hoidon tarve sairauksissa, joilla on suuri vaikutus väestön terveyteen ja maakunnan asukkaiden palvelutarpeet”. Uudistettu säännös rajaisi maakunnan harkintavaltaa suoran valinnan palvelujen suhteen mutta jättäisi maakunnalle edelleen varsin laajan itsenäisen päätösvallan sekä palvelujen sisällön että erityisesti niiden laajuuden suhteen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa pitävänsä tarkoituksenmukaisena, että maakunta ”voi harkintansa mukaan siirtää erikoisan palveluja valitsemassaan laajuudessa liikelaitokselta sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluihin” (mietintöluonnos – HE 16/2018 vp s. 17). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ”vain lailla tai lain nojalla”. On nähdäkseni varsin epävarmaa, täyttääkö mietintöluonnoksessa ehdotettu sääntely perustuslain vaatimuksen.

Asiakassetelipalvelut

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp s. 30–31) perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomiota myös valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin sääntelyyn niistä palveluista, joissa maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli syytä tarkastella sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta näiden palvelujen kohdalla. Asiakassetelin arvon osalta perustuslakivaliokunta viittasi palveluseteliä koskevaan aikaisempaan lausuntoonsa (PeVL 10/2009 vp), jonka mukaan yksilön näkökulmasta on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn turvaamisvelvollisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Ehdotetun asiakassetelin arvon määräytymisessä keskeinen seikka on, että ”asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu”. Asiakassetelin arvoa koskevan sääntelyn täsmentäminen tällä tavoin oli perustuslakivaliokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asiakassetelin tarjoamista luonnehdittiin hallituksen esityksen perusteluissa tosiasialliseksi hallitotoiminnaksi, jossa ei tehdä hallintopäätöstä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt päätelmää oikeutettuna, kun otettiin erityisesti huomioon lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentti, jonka mukaan maakunnan tulee tarjota asiakkaalle asiakasseteli 24 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä. Lainsäädännössä oli siten riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä, samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa, oli perustuslakivaliokunnan mukaan kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta. Päätöksestä oli siten muutoksenhakuoikeus. (PeVL 15/2018 vp s. 30–31)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa asiakassetelin arvoa koskevaa valinnanvapauslain 24 §:n 6 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi. Momentti kuuluisi uudistettuna seuraavasti:

”Asiakassetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisesti se palvelu, joka asiakassetelillä on tarkoitettu maksettavaksi. Asiakassetelin arvo ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman

tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvaa erityistä syytä.”

Säännöksen tarkoittama erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, ettei erikoissairaanhoidon muutoin ole saatavissa hoitotakuuajassa tai ettei maakunnan liikelaitos jossain muussa tilanteessa pysty omalla tuotannollaan varmistamaan asiakkaalle välttämättömien palvelujen saatavuutta (mietintöluonnos s. 35). Asiakassetelin antamismenettelyä koskevaa 25 §:ää mietintöluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, joka velvoittaisi maakunnan liikelaitoksen tekemään kirjallisen päätöksen siitä, ”tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, sekä asiakassetelin arvosta”. Asiakas voisi hakea päätökseen muutosta oikaisuvaatimuksella ja hallintovalituksella siten, kuin valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentissa säädettäisiin (mietintöluonnos s. 36).

Pidän mietintöluonnoksessa ehdotettuja muutoksia valinnanvapauslain 24 ja 25 §:ään perusteltui- na ja arvioin niiden täyttävän perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetetut, sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset. Asiakassetelin arvosta säädettäisiin uudistetussa 24 §:n 6 momentissa aikaisempaa tarkemmin. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös valinnanvapauslakiehdotuksen 25 §:n 3 momentti, jonka mukaan asiakkaalla olisi oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta asiakassetelistä. Maakunta vastaisi tällöin asiakkaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä muulla tavoin, ja asiakas maksaisi palvelusta asiakasmaksulain mukaisen asiakasmaksun. Muita järjestämistapoja olisivat esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen oma palvelutuotanto ja ostopalvelut (valinnanvapauslakiehdotus 7 §, järjestämislakiehdotus 22 §, maakuntalakiehdotus 8 §). Merkitystä on myös sillä, että asiakas voisi saattaa setelin arvoa koskevan liikelaitoksen päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi valinnanvapauslain 83 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti.

Myös ehdotus maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta tehdä kirjallinen (hallinto)päätös asiakassetelin antamisesta ja arvosta (25 § 2 mom.) selkeyttäisi sääntelyä muun ohessa siinä suhteessa, ettei päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta jäisi enää epäselvyyttä. Kuten *lakivaliokunta* valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa toteaa, kyseinen liikelaitoksen päätös koski palvelun tuottamistapaa eli sitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella vai muulla tavoin, minkä lisäksi se koski asiakassetelin arvoa yksittäisen asiakkaan kohdalla. Päätös ei sitä vastoin koski asiakkaan oikeutta itse palveluun. Päätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa voisi olla näin ollen kyse esimerkiksi siitä, ettei asiakas ole saanut asiakasseteliä, vaikka on siihen mielestään oikeutettu, tai asiakassetelin arvosta mutta ei oikeudesta itse palveluun. Muutoksenhakuoikeus asiakassetelin antamista ja suuruutta koskevaan päätökseen antaisi asiakkaalle oikeusturvaa silloin, kun maakunnan liikelaitos ei tarjoa asiakkaalle asiakasseteliä, vaikka saamisedellytykset täyttyvät (*LaVL 12/2018 vp* s. 14).

Perustuslakivaliokunta kehotti lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa tarkastelemaan valinnanvapauslain 24 §:n 4 momentin sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Kehotuksen taustalla oli perustuslain 124 §, jonka mukaan yksi edellytys julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on, että antaminen on ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota säännökseen muutoksia perustellen tätä sillä, että säännöksellä pyritään edistämään palvelujen saatavuutta, lakisääteisten määräaikojen toteutumista, palvelujen saavutettavuutta ja valinnan mahdollisuuksia (mietintöluonnos s. 33).

Ehdotettu valinnanvapauslain 24 § 4 momentti jättäisi maakunnalle runsaasti itsenäistä harkintavaltaa sekä sen suhteen, päättääkö maakunta ylipäätään laajentaa asiakassetelin käyttöä laissa

vaaditusta, että siinä, mitä palveluja laajennus koskisi. Merkille pantava erityisesti jälkimmäisessä suhteessa on väljä yleislauseke ("sekä muissa näihin verrattavissa sosiaali- ja terveyspalveluissa"), joka näyttäisi sallivan asiakassetelin käyttöönoton valtaosassa lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Laissa säädettäisiin toisaalta niistä näkökohdista ja muista seikoista, jotka ohjaisivat ja rajoittaisivat maakunnan harkintavaltaa sen päättäessä asiakassetelin käyttöönotosta mainitun säännöksen nojalla (24 § 4 mom. 3. virke sekä 5 ja 7 mom.). Viimeksi mainituista säännöksistä huolimatta pidän mietintöluonnokseen sisältyvää 24 §:n 4 momenttia pulmallisena perustuslain 124 §:n kannalta. Pulmallisuus johtuu sekä säännöksen soveltamisalan laajuudesta että ehdotetun sääntelyn väljyydestä.

Henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut

Perustuslakivaliokunta teki kaksi valtiosääntöoikeudellista huomautusta henkilökohtaista budjettia koskeviin säännösehdotuksiin. Toinen huomautus koski henkilökohtaisen budjetin käyttöalaa ja toinen sen arvon määräytymistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jää 27 ja 28 §:ssä edelleen liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta (*PeVL 15/2018 vp s. 31*). Henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely 30 §:ssä muodostuu puolestaan liian avoimeksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sitä on valiokunnan mukaan välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin tulee kattaa kaikki ne palvelut, jotka asiakkaalle lain ja palvelutarpeen arvioinnin mukaan kuuluvat (*PeVL 15/2018 vp s. 32*). Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee tarkastella ja arvioida huolellisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi saatettavassa mietintöluonnoksessa "henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhdetta eräiden sen alaan kuuluvien etuuksien ja oikeuksien luonteeseen subjektiivisina oikeuksina" (*PeVL 15/2018 vp 32*).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa muutoksia henkilökohtaista budjettia koskeviin valinnanvapauslain 27, 28 ja 30 §:iin. Henkilökohtaisella budjetilla tuotettavia palveluja koskevan 28 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jossa palvelut lueteltaisiin viittaamalla asianomaisiin säännöksiin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982), vammaispalvelulaissa (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987), kehitysvammalaissa (laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) ja terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Ehdotus täyttää lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan vaatimuksen henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Huomio kiinnittyy tässä suhteessa kuitenkin kahteen viittaukseen, joista toinen kohdistuu sosiaalihuoltolain 14 §:n 14 kohtaan ja toinen kehitysvammalain 2 §:n 10 kohtaan. Kumpikin näistä säännöksistä määrittelee tarkoittamansa palvelun hyvin väljin tunnusmerkein ("muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja", "muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta"), mikä ei sovi hyvin yhteen perustuslain 124 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Ehdotettua sääntelyä on sen vuoksi mielestäni tarpeen tarkentaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi poistamalla kaksi mainittua viittausta 28 §:n 1 momentista tai konkretisoimalla mainituissa viittaussäännöksissä tarkoitetut palvelut.

Henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan mietintöluonnoksessa täsmennettäväksi niin, että lain 30 §:n 3 momenttiin lisättäisiin säännös, joka vastaisi asiallisesti asia-

kasseteliä koskevaan 24 §:n 6 momenttiin ehdotettua lisäystä. Muutos täyttäisi arvioni mukaan perustuslakivaliokunnan esittämän täsmennysvaatimuksen ja on sen vuoksi perusteltu. Arviointiin vaikuttaa tässäkin kohden asiakkaan mahdollisuus kieltäytyä hänelle tarjotusta henkilökohtaisesta budjetista, jolloin maakunnan liikelaitos vastaisi asiakkaan palvelujen tuottamisesta muulla tavoin (valinnanvapauslakiehdotus 29 § 2 mom.). Maakunnan liikelaitoksen tulisi tehdä henkilökohtaisen budjetin myöntämisestä hallintopäätös (valinnanvapauslakiehdotus 30 § 2 mom.). Jos asiakas olisi tyytymätön henkilökohtaisen budjetin suuruuteen, hän voisi hakea päätökseen muutosta 83 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotus uudeksi 27 §:n 4 momentiksi on vastaus perustuslakivaliokunnan kehoitukseen tarkastella ja arvioida mietintöluonnoksessa huolellisesti henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhdetta eräiden sääntelyn alaan kuuluvien etuuksien luonteeseen subjektiivisina oikeuksina. Ehdotettu viittaussäännös selventää nähdäkseni kyseistä suhdetta. Sen mukaan henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhde esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia koskeviin vammaispalvelulain säännöksiin on ymmärrettävä niin, että ensin mainittu sääntely koskisi palvelun tuottamistapaa eli sitä, tuotetaanko palvelu henkilökohtaisella budjetilla vai muulla tavoin, sekä henkilökohtaisen budjetin suuruutta, kun taas vammaispalvelulaki koskee oikeutta itse palveluun. Suhde rinnastuu siten asiakassetelistä annettavan päätöksen ja palvelupäätöksen – niitä koskevien sääntelyjen – väliseen suhteeseen (edellä).

Olennaista asiakkaan oikeusturvan kannalta on nähdäkseni se, että maakunnan liikelaitos vastaisi palvelun tuottamisesta asiakkaalle muulla tavoin – esimerkiksi omalla palvelutuotannollaan – silloin, kun asiakkaalla on etuuslain nojalla oikeus palveluun mutta henkilökohtaisen budjetin myöntämisedellytykset eivät täyty. Kysymys on viime kädessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta maakunnan järjestämisvastuusta. Maakunnan liikelaitoksen vastuusta henkilökohtaisen budjetilla annettavien palvelujen tuottamisesta säädettäisiin valinnanvapauslain 29 § 2 momentissa. Tätä momenttia, sen jälkimmäistä virkettä, olisi selvyiden vuoksi ehkä syytä tarkentaa vielä niin, että siinä tarkoitettu liikelaitoksen vastuu kattaisi yksiselitteisesti myös tilanteen, jossa asiakkaalla on oikeus 28 §:ssä tarkoitettuun palveluun mutta edellytykset henkilökohtaisen budjetin myöntämiseen eivät täyty esimerkiksi 27 §:ään liittyvästä syystä.

Alihankinta

Perustuslakivaliokunta vaati lausunnossa *PeVL 15/2018 vp* alihankintaa koskevan valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:n täsmentämistä säännöksen perusteluissa esitetyn mukaisesti tai määrittelemään laissa ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja. Muutoksen tekeminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vastaava huomautus koski sääntelyn täsmentämistä sen suhteen, onko myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja mahdollista tuottaa alihankintana. Jälkimmäisestä asiasta säädettäessä tuli ottaa huomioon ”samat palvelujen sisältö ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat alihankintana tuotettavia suoran valinnan palveluja”. Alihankintaa koskevaa sääntelyä tuli valtiosääntöoikeudellisista syistä täsmentää lisäksi niin, että siitä käy ”yksiselitteisesti ilmi asianmukaisen valvonnan kohdistuminen myös alihankkijoiden toimintaan”. Perustuslakivaliokunta piti myös valvonnan järjestämisen kannalta tärkeänä,

että suoran valinnan palvelujen tuottajan 45 §:ssä säännelty ilmoitusvelvollisuus pitää sisällään paitsi arvion siitä, mikä osa palveluista hankitaan muilta palveluntuottajilta, myös tiedon niistä palveluntuottajista, joilta palveluja on tarkoitus hankkia. (PeVL 15/2018 vp s. 33)

Mietintöluonnoksessa palvelujen tuottamista ja alihankintaa koskevaa 54 §:ää, sen 1 momenttia, ehdotetaan täydennettäväksi ja täsmennettäväksi niin, että siitä ilmenee yksiselitteisesti mahdollisuus tuottaa alihankintana myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja. Alihankintana voitaisiin toisaalta säännöksen mukaan tuottaa vain palveluntuottajan omaa toimintaa ”täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja”. Mahdollisuus alihankinnan käyttämiseen ei koskisi valinnanvapauslain 33 §:ssä tarkoitettua palveluntarpeen arviointia eikä myöskään asiakassuunnitelman ja erikseen säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmien laatimista. Ehdotetut täydennykset ja täsmennykset ovat perustuslakivaliokunnan vaatimusten mukaisia. Sama koskee nähdäkseni sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamia muutoksia valinnanvapauslakiehdotuksen 47 ja 81 §:ään. Niissä säädettäisiin maakunnan hyväksymisen peruuttamisesta ja valvonnasta. Muutokset selkeyttäisivät valvonnan ulottuvuutta niin, että valvonta koskisi alihankkijoita samalla tavoin kuin esimerkiksi suoran valinnan palvelun tuottajia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa niin ikään 42 §:n muuttamista siten, että alihankkijankin tulisi täyttää maakunnan asettamat ehdot palveluntuottajille silloin, kun alihankkija tuottaa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja palveluja. Myös ilmoittautumista koskeva perustuslakivaliokunnan huomautus on otettu mietintöluonnoksessa nähdäkseni asianmukaisesti huomioon (45 §2 mom. 5. kohta).

Johtopäätökseni edellä esitetystä on, että alihankintaa koskevat valinnanvapauslain säännökset mietintöluonnoksessa täyttävät perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp esitetyt vaatimukset eivätkä ole muutoinkaan ongelma perustuslain kannalta.

Tampereella 14. tammikuuta 2019

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)