

Tuomas Ojanen

7.3.2019

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Liikelaitoksen palveluvelvoitteen toteuttaminen

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt arviotani ministeriöiden vastineiden (ml. vastineiden täydennys) ja täydentävän aineiston perustuslain mukaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 65/2018 vp) siltä osin kuin on kysymys liikelaitoksen palveluvelvoitteen toteuttamisesta. Esitän arvioni seuraavan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan (PeVL 65/2018, s. 17) sääntelyä tuli täsmentää siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 18–19).

Perustuslakivaliokunnan edellyttämän muutoksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sosiaali- ja terveystoimikunnan oli myös tarkoin selvitettävä myös tästä seuraavat sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä viitatu korvauksia koskevan sääntelyn muutostarpeet sekä tarvittaessa muutettava ja täydennettävä sääntelyä, jotta todettu säätämisjärjestyshuomautus tulee asianmukaisesti huomioiduksi.

On huomautettava, että perustuslakivaliokunnan kannan ja ponnen perusteluissa viitataan valiokunnan aiempaan lausuntoon PeVL 15/2018 vp, jossa valiokunta katsoi arvioidessaan valinnanvapauslakiehdotusta, että sen aiemmassa lausunnossa esittämät (PeVL 26/2017 vp) säätämisjärjestyshuomautukset maakunnan omasta palvelutuotannosta ja yhtiöittämisvelvoitteesta oli otettu huomioon. Ehdotus loi siten aiempaan ehdotukseen verrattuna näiltä osin parempia edellytyksiä uudistuksen toteuttamiselle niin, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarannu (PeVL 15/2018 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin maakunnan perustuslain 19 §:stä seuraavan velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Kun perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp, s. 17–18).

Perustuslakivaliokunta piti edelleen selvänä, että maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tämä velvoite seuraa suoraan perustuslain 19 §:n 3 momentista. Perustuslakivaliokunnan mukaan valinnanvapauslaissa tuli säädösperusteisesti varmistaa, että hallituksen esityksen perusteluissa painotettu ja keskeiseen asemaan nouseva maakuntien riittävä oma palvelutuotanto toteutuu ja maakunnan liikelaitoksen toimintavalmius turvataan (PeVL 15/2018 vp, s. 18–19).

Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa 24.1.2019 tarkastelin silloista 85 §:ää seuraavasti:

”Yksi perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta ongelmallinen järjestelmän rakenteita koskeva perusratkaisu liittyy edelleen valinnanvapauslakiehdotuksen 85 §:ään, jossa säädettäisiin palveluvelvoitteen asettamisesta maakunnan liikelaitokselle. Pykälän 1 momentin mukaan ”Maakunta voi asettaa maakunnan liikelaitokselle velvoitteen tuottaa suoran valinnan palveluja maakunnan asukkaille, jos suoran valinnan palvelujen tarjonta maakunnan alueella ilman palveluvelvoitteen asettamista ei ole riittävää takaamaan palvelujen saatavuus maakunnan alueella perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.” Säännöksen ongelmat syntyvät perusteiltaan siitä, että palveluvelvoite asetettaisiin liikelaitokselle vasta, kun perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien riittävyyttä ei ole kyetty takaamaan suoran valinnan palvelujen tarjonnalla, so. vasta sitten kun perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutuminen on käytännössä vaarantunut. Lisäksi ongelmallista on palveluvelvoitteen asettamisen harkinnanvaraisuus ”Maakunta voi asettaa ...” perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 85 § on edelleen siis ongelmallinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Tässä yhteydessä on korostettava perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp tehtyjä peruslinjauksia siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien ”toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen”; että ”perustuslain kannalta hyväksyttävää ei ole se, jos esimerkiksi haja-asutusalueilla tai joissain maakunnissa julkinen valta ei voisi turvata ihmisille tai joillekin väestöryhmälle riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja siirtymäjärjestelyjen aikana”; ja että julkisen vallalla tulisi olla edellytykset ”kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutuminen yhdenvertaisesti.”

Jos järjestelmä rakennettaisiin kuitenkin sen varaan, että maakunta (sen liikelaitos) voisi itsekin tuottaa kaikissa tilanteissa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja palveluita ja tällä tavoin huolehtia kaikissa tilanteissa julkisen vallan lukuun laskettavana tahona sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävästä ja yhdenvertaisesta toteutumisesta, tämä saattaisi merkittävästikin vähentää muun ohella juuri eniten palveluja tarvitsevien ihmisten asemaan perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta syntyvää ongelma-kokonaisuutta.”

Uusi 85 §

Sosiaali ja terveysministeriö ehdottaa nyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessaan esittämä 85 § poistetaan. Tilalle ehdotetaan uutta 85 §:ää. Lisäksi lain 69 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin mietintöluonnoksessa oleva 2 momentti siirtyy 3 momentiksi (vastine, s. 8).

Uusi 85 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

” 
85 § Yksityisen palveluntuottajan palvelutuotannon päättyminen

Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotannon päättyessä palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn johdosta kyseisen palveluntuottajan asiakas saa suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluysiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan.

Asiakkaalla, jolle on 1 momentin mukaisesti osoitettu liikelaitoksen suoran valinnan palveluysikkö, on oikeus vaihtaa palveluysikkö 20 §:n 4 momentissa säädetystä määräajasta riippumatta.

Asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan palvelutuotannon päättyessä palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn vuoksi kyseisen palveluntuottajan asiakas saa mainitut palvelut asuinmaakuntansa liikelaitoksesta tai liikelaitoksen muulla tavoin tuottamana. Asiakkaalla on kuitenkin oikeus valita asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella myös muu tuottaja 26 §:n 1 momentissa ja 30 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Maakunnan liikelaitoksen omasta palvelutuotannosta säädetään järjestämislain 22 §:ssä ja varautumisvelvollisuudesta mainitun lain 16 ja 52 §:ssä. ”

Viitataan uuden 85 § perusteluista vastineesta ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Arvio

On korostettava, että perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan edellyttänyt 85 §:n poistamista, eikä maininnut ehdotetun 85 §:n poistoa yhtenä ratkaisuvaihtoehtona sen tuottamaan säättämisyjärjestystasoiseen perustuslakiongelmiaan.

Sitä vastoin perustuslakivaliokunta edellytti säättämisyjärjestysponnessa sääntelyn täsmentämistä siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää palvelutuotannon tiettyä tasoa ja valmiutta. Ministeriön vastineeseen ei vaikuta sisältyvän tällaista tason ja valmiuden määrittelyä sisältävää täsmennettyä säännöstä.

On myös korostettava, että perustuslakivaliokunnan ponsi 85 §:stä perustui siihen, että valiokunnan mukaan vaikutti ”ehdotetun 85 §:n 1 momentin johdosta ilmeiseltä, että palveluiden korvauksia koskevat laskelmat ja säännökset eivät ole perustuneet maakunnan liikelaitoksen toiminnan mitoittamiselle siten, että liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, tulee asianmukaisesti turvatuksi. Esimerkiksi suoran valinnan palveluista maksettavien korvausten periaatteet on sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan määritelty siten, että korvaukset maksetaan kaikille tuottajille yhdenvertaisin periaattein eivätkä korvaukset aiheuta kilpailullista vääristymää palveluntuottajien välillä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuva palveluiden turvaamisvelvoite edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan, että maakunnan liikelaitoksen toiminta mitoitetaan sellaiseksi, että se kykenee välittömästi mukautumaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä mahdolliseksi katsottuun tilanteeseen, jossa yksi tai useampi merkittävä palveluntuottaja syystä tai toisesta lopettaa nopealla aikavälillä toimintansa tietyllä alueella”.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa ehdotetusta järjestämislain 22 §:n 3 momentista seuraavan, että maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa ja valmiutta, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin (s. 7-9). Perustuslakivaliokunta on arvioinut mainittua säännöstä, ja tässä yhteydessä viitannut siihen, että ”sosiaali- ja terveysministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittaman selvityksen mukaan [85 §:ään ehdotetun] säännöksen yhtenä tarkoituksena on vastata tällaiseen tilanteeseen, jossa maakunnan liikelaitoksen eriytetyn suoran valinnan palvelutuotannon ei olisi taloudellisesti mahdollista laajentaa nopeasti omaa palvelutuotantoaan alueelle pelkästään lain 65—69 §:ssä määritellyillä korvauksilla. Mietintöluonnoksessa ei esitetä selvitystä, kuinka pitkän ajan palveluvelvoitetta koskeva päätöksenteko ja velvoitteen asianmukainen toimeenpano kestävät esimerkiksi suuren yksityisen palveluntarjoajan markkinoilta poistumisen aiheuttamassa tilanteessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama 85 § on hyvin samankaltainen kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 perustuslain vastaisena pitämä alkuperäisen valinnanvapauslain 43 §:n ja 52 §:n sääntely markkinapuutetilanteesta”.

Ehdotetun uuden 69 §:n 2 momentin mukaan maakunta voi maksaa maakunnan liikelaitokselle erillisen korvauksen palvelutuotannon häiriötilanteesta johtuvasta, äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta seuraavien ylimääraisten kustannusten kattamiseksi (s. 8).

Sääntely vaikuttaisi siten sen perustelulausumat huomioiden lähtevän edelleen siitä, että markkinapuutetilanteen synnyttyä tuotantoa aletaan laajentaa vastaamaan markkinapuutetilanteen synnyttämää maakunnan liikelaitokseen kohdistuvaa kasvavaa palvelutarvetta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei edellytetä perustettavan ”tilanteeseen nähden ylimitoitettua tuotantokapasiteettia”. Tuotannon laajentamistarpeesta voidaan kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että vastineessa ei esitetä selvitystä, kuinka pitkän ajan palvelutuotannon laajentaminen kestää esimerkiksi suuren yksityisen palveluntarjoajan markkinoilta poistumisen aiheuttamassa tilanteessa. Perustelematta jää, miten ehdotetun 85 §:n mukainen oikeus asiakkaan oikeudesta saada markkinapuutetilanteessa suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluysiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan, käytännössä turvataan, mikäli tuotantoa aletaan vasta markkinapuutetilanteen toteamisen jälkeen laajentaa vastaamaan sen synnyttämää maakunnan liikelaitokseen kohdistuvaa kasvavaa palvelutarvetta. Vastineessa ei selosteta tarkemmin, miten ja millaisin resurssein maakunnan liikelaitos pystyy aina hoitamaan akuutit tilanteet omalla olemassa olevalla kapasiteetillaan, mikäli vastineessa kuvattu palvelutuotannon häiriötilanteesta johtuva, äkillinen ja pakottava suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarve on jo syntynyt.

Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että ehdotetun 85 ja 69 §:n 2 momentin mukainen sääntely rajoittuu suoran valinnan palveluihin. Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanotto kohdistuu velvollisuuteen turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävä saatavuus.

Vastineessa viitataan myös sopimukseen perustuvaan mahdollisuuteen tarvittaessa siirtää omaa palvelutuotantoaan myös yksityisen palveluntuottajan tiloihin toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan ponnen mukaan sääntelyä tuli täsmentää siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta Vastineesta ei selviä, miten esitetty sopimuksetekomahdollisuus turvaa nimenomaan säädösperustaisesti riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Vastineesta ei myöskään ilmene, onko sopimuksen osapuolilla ns. sopimuspakko sopimuksen tekemiseen.

Edellä esitetyn perusteella päädyn johtopäätökseen, jonka mukaan on valtiosääntöoikeudellisesti vähintään epäselvää ja tulkinnanvaraista, toteuttaako uusi 85 § riittävän asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa tehtyä valtiosääntöoikeudellista, säätämisyjärjestysponnen takana olevaa huomautusta maakunnan liikelaitoksen palveluvelvoitteesta. On korostettava, että säätämisyjärjestysponnessa on kysymys tarpeesta varmistaa se, että täsmennetyssä sääntelyssä ”määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan edellä selostetussa käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin”.

Nähdäkseni kokonaisuutena uusi 85 § sen perustelujen valossa luettuna on sillä tavoin epäselvä perustuslainmukaisuutensa osalta kuin eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Tästä seuraa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee pyytää uuden 85 §:n perustuslainmukaisuudesta lausunto perustuslakivaliokunnalta työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti.

Helsingissä 7. päivänä maaliskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki