



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

1/6

kirjaamo@stm.fi

Viite:

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntö 31.1.2017 STM068:00/2015

Asia:

Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi

1. Lausuntomenettely

Lausuntopyynnön mukaan ehdotusta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa täydennetään ja tarkennetaan lausuntokierroksen aikana ja annetut lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä. Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa yksilöidään vielä avoinna olevia kohtia. Näitä ovat esimerkiksi osa lain 15 §:ssä säädettyistä suoran valinnan palveluista. Suoran valinnan palveluita olisivat palvelut, joiden tuottajan asiakas voi valita ilman maakunnan osoitusta tai palvelutarpeen arviointia. Luonnoksen mukaan laissa olisi tarpeen määrittellä, mitä ovat yleiset oireet ja yleiset sairaudet sekä tavanomaisimmat pitkäaikaissairaudet, joita suoran valinnan palvelut muun ohella koskisivat. Lisäksi olisi tarkoitus vielä määrittellä, mitä laissa tarkoitettaisiin palvelukokonaisuuksilla ja palveluketjuilla suoran valinnan palvelujen yhteydessä sekä missä rajoissa maakunta voisi päättää suoran valinnan piiriin kuuluvista palveluista.

Suoran valinnan palvelut olisivat ilmeisesti palveluita, joita kansalaiset usein tarvitsevat ja joiden tuotanto on määrältään merkittävää. Vaikuttaa siten siltä, että lakiluonnoksessa on vielä avoinna kokonaisuuden ja erityisesti sekä kansalaisten että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kannalta keskeisiä kysymyksiä. Lakiluonnoksesta ei ilmeisesti ole tarkoitus pyytää uudelleen lausuntoja ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Luonnoksesta tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön verkkosivuilta ei löydy tietoja siitä, että valmistelussa olisi aikaisemmissa vaiheissa kuultu sidosryhmiä.

Perustuslain 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvosto on 4.2.2016 antanut periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Periaatepäätöksellä on korvattu vuonna 2010 käyttöön otettu, pääosin vastaavan sisältöinen ohje. Kuulemisohjeen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

avulla pyritään selvittämään asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Ohjeen mukaan sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään useassa eri vaiheessa jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu. Kirjallisia lausuntoja pyydetään valmistelun tuloksena syntyneistä säädösehdotuksista. Lausuntoja pyydetään silloinkin, kun valmistelun aikaisemmissa vaiheissa on pyydetty kirjallisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä.

Säädösvalmistelun kuulemisohje ei ole oikeudellisesti sitova. Valmistelevalle ministeriöllä on siten harkintavaltaa siinä, miten kuuleminen yksittäisessä lainvalmisteluhankkeessa järjestetään. Tavanomaisen käytännön mukaan avoinna oleviin kysymyksiin pyydetään kannanottoja ennen hallituksen esityksen luonnoksen valmistumista, ja kysymyksiin valmistellaan ratkaisuehdotukset siihen mennessä, kun hallituksen esityksestä pyydetään lausuntoja. Lausuntopyyntöjen aineiston perusteella on kyseenalaista, onko lausunnonantajille annettu riittävästi tietoa kannanottojen muodostamista sekä asiaa koskevien tietojen ja kokemusten esille tuomista varten. Valmistelun avoimuuden kannalta on myös ongelmallista, että ratkaisuehdotuksia keskeisiin kysymyksiin valmistellaan ilmeisesti ainoaksi jäävän kuulemisen aikana.

2. Valmisteluprosessi

Valtioneuvosto päätti 2.3.2017 antaa eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017). Esityksessä ehdotetaan, että esitykseen sisältyvä maakuntalaki tulisi voimaan 1.7.2017 (ehdotus maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulusta 1 §). Esityksen perustelujen mukaan valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu. Koska valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöä ei vielä ole kokonaisuudessaan valmisteltu, muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida kaikilta osin. Esityksessä mainitaan, että hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2017 (HE s. 303 ja 693).

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitelyssä tarvitsemansa tiedot. Valtioneuvostolla on siten velvollisuus oma-aloitteisesti antaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot sekä toimittaa eduskunnan erikseen pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp s. 97). Oikeuskansleri antoi 4.11.2016 lausunnon maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnon käsiteltiin esityksen ja siihen liittyvän valinnanvapauslainsäädännön valmistelun aikatauluja. Oikeuskansleri piti välttämättömänä, että eduskunnalla olisi käytettävissään riittävä kokonaiskuva näistä kahdesta säädöskokonaisuudesta silloin, kun eduskunta alkaa käsitellä ensin mainittua hallituksen esitystä. Valinnanvapauslainsäädännön ilmeisen keskeneräisyyden vuoksi tämä ei ole toteutunut. Oikeuskansleri kiinnitti lausunnoissaan huomiota myös asianmukaisen eduskuntakäsittelyn vaatimaan aikaan. Valinnanvapauslainsäädännön valmistelun aikataulu näyttää tämänhetkisen tiedon mukaan johtavan siihen, että maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen ja valinnanvapauslainsäädännöstä annettavan hallituksen esityksen samanaikainen käsittely eduskunnassa on jäämässä hyvin lyhyeksi. Tämä voi johtaa siihen, että perustuslaissa säädetty eduskunnan tietojensaantioikeus ei toteudu riittävällä tavalla.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

3. Luonnos valtiosääntöoikeudelliseksi arvioinniksi

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi ja toimitti lausunnonantajille 1.3.2017 luonnoksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioinniksi valinnanvapautta koskevaan hallituksen esitysluonnokseen. Arvioinnin ilmoitetaan olevan alustava ja se koostuu pääosin kysymyksistä, jotka hallituksen esityksen valmistelussa on vielä selvitettävä. Kysymykset vaikuttavat sinänsä olennaisilta, ja asianmukaista on myös se, että arvioinnissa tuodaan esitystä puoltavien seikkojen ohella myös kriittisiä näkökulmia ja perustuslainmukaisuutta koskevia epävarmuustekijöitä. Jotta hallituksen esitys täyttäisi eduskunnalle annettavaa esitystä koskevat vaatimukset, siinä on esitettävä valtiosääntöoikeudellisesti perustellut vastaukset alustavassa arvioinnissa esitettyihin kysymyksiin ja johtopäätökset esityksen suhteesta perustuslakiin. Johtopäätösten tueksi on selostettava asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Alustavassa arvioinnissa perustuslakivaliokunnan käytäntöön on viitattu pääosin yleisesti yksilöimättä valiokunnan lausuntoja. Eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin on viitattava ilmoittamalla lausuntojen tunnistetiedot.

4. Asiakkaiden asema

Perustuslain 19 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä julkinen valta velvoitetaan turvaamaan, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkiselle vallalle säädetty velvoite koskee palvelujen saatavuuden turvaamista ja sen mukaan lainsäädännöllä on huolehdittava riittävästä palveluista (HE 309/1993 vp s. 71). Perustuslain säännös ei edellytä, että palvelut olisi turvattava subjektiivisina oikeuksina, mutta ei toisaalta myöskään estä tällaista ratkaisua. Voimassa olevassa lainsäädännössä eräät palvelut ovat oikeudelliselta luonteeltaan subjektiivisia oikeuksia, esimerkiksi osa lasten varhaiskasvatuksen palveluista.

Luonnoksen mukaan asiakkaalla olisi oikeus valita palvelun tuottaja, toimipiste, ammattihenkilö tai ammattihenkilöiden ryhmä koko Suomen alueelta laissa säädettävällä tavalla. Suoran valinnan palveluissa valinnanvapaus toteutettaisiin palvelun tuottajan antamalla maksusetelillä. Jos asiakas kieltäytyisi vastaanottamasta maksuseteliä, palvelun tuottaja vastaisi asiakkaan palvelujen tuottamisesta muulla tavoin. Maakunta päättäisi ne muut kuin suoran valinnan palvelut, joita varten maakunnan liikelaitos myöntää asiakkaalle asiakassetelin palvelun tuottajan valintaa varten. Maakunnan olisi käytettävä asiakasseteliä palvelujen järjestämiseen riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että asiakkaan valinnanvapaus toteutuu. Jatkuva palvelujen tarvetta varten maakunnan liikelaitoksen olisi tietyissä tapauksissa myönnettävä asiakkaalle henkilökohtainen budjetti, jonka perusteella hän voisi valita palvelujen sisällön ja tuottajan. Jos asiakas kieltäytyisi asiakassetelistä tai henkilökohtaisesta budjetista, maakunnan liikelaitos vastaisi palvelun tuottamisesta muulla tavoin (laki asiakkaan valinnanvapaudesta 4, 2, 17, 21, 22 ja 26 §). Lain perustelujen mukaan kieltäytymistapauksissa suoran valinnan palvelun tuottajan ja maakunnan liikelaitoksen olisi hankittava palvelu ostopalveluna tai tuotettava palvelu itse (yksityiskohtaiset perustelut s. 15, 18 ja 21). Äärimmäisessä tapauksessa tämä voisi tarkoittaa sitä, että maakunnan olisi perustettava yhtiö ja käynnistettävä palvelujen tuottaminen (valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 15).

Luonnoksessa ei ole rajattu sitä, miten pitkälle asiakkaan oikeus valita palvelun tuottaja ulottuisi käytännön tilanteissa ja missä vaiheessa maakunnan velvollisuus tarjota asiakkaalle uusia vaihtoehtoja päättyisi. Säännökset on luonnoksen mukaisina mahdollista tulkita niin, että asiakkaan valinnanvapaus ja sen myötä myös oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin olisi subjektiivinen oikeus. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida tarkemmin asiakkaan oikeusase-

maa tästä näkökulmasta. Jos tarkoituksena on säätää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille subjektiivisia oikeuksia, niiden toteutumisen turvaamiseksi olisi säädettävä myös asiakkaan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Luonnoksessa ei tällä hetkellä ehdoteta yksilötason oikeussuojakeinoja, joilla palvelujen toteutumista lainsäädännön mukaisesti voitaisiin varmistaa yksittäisessä asiakassuhteessa (valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 12-13).

5. Sosiaali- ja terveysalan toimijoiden asema

Luonnoksen mukaan palvelun tuottajalla tarkoitettaisiin maakunnan liikelaitosta, yhteisöä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle valinnanvapauden piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Suoran valinnan palveluissa asiakas voisi itse valita palvelun tuottajan ilman maakunnan myötävaikutusta ja käyttää valinnoissaan myös palvelun tuottajan antamaa maksuseteliä. Maakunnan liikelaitosten järjestämissä palveluissa asiakas voisi valita liikelaitoksen ja sen toimipisteen sekä palvelun tuottajan. Maakunnan liikelaitos vastaisi muiden kuin suoran valinnan palvelujen tuottamisesta, asiakkaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen arvioinnista, terveydenhuoltoa koskevan hoitopäätöksen teosta ja sosiaalihoiltoa koskevan hallintopäätöksen teosta. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalla olisi oikeus valita palvelun tuottaja asiakassetelillä tai hänelle myönnettyllä henkilökohtaisella budjetilla. Maakunnan liikelaitos ei voisi itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä maksu- tai asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Maakunta voisi kuitenkin perustaa omistamansa yhtiön tai yhteisön näiden palvelujen tuottamiseksi (laki asiakkaan valinnanvapaudesta 2, 4, 5, 17, 18, 23 ja 40 §).

Monituottajamalli ehdotetussa muodossa voisi vaikeuttaa palvelujen integraation toteutumista. Maakunnalle integraation toteuttaminen olisi haastavaa, koska palvelutuotanto ei olisi suoraan maakunnan ohjauksessa, vaan integraatio toteutuisi epäsuorasti sopimusohjauksen ja seurannan kautta. Valinnanvapauteen perustuvaan malliin siirtyminen merkitsisi merkittävää muutosta palvelujärjestelmään. Järjestelmän hallinnointi tulisi edellyttämään hyvää hallinnollista ja oikeudellista osaamista sekä laajaa yhteensovittamistyötä maakunnalta, jonka vastuulla olisi muun muassa markkinoille pääsyn edellytysten asettaminen, tuottajien hyväksymismenettelyn kehittäminen sekä muut järjestelmän edellyttämät sopimusjärjestelyt. Monituottajamalli myös kaventaisi maakunnan itsenäisyyttä hallinnon ja palveluiden järjestämisessä sekä lisäisi hallinnon ja taloudenhoidon monimutkaisuutta. Maakunnan olisi myös vaikea varmistua siitä, että tuottajat toimivat väestön ja yksilön tarpeiden näkökulmasta yhdenvertaisesti ja lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. Valinnanvapaudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi, että asiakkailla, palvelujen tuottajilla ja järjestäjillä olisi riittävät edellytykset toimia uudessa toimintaympäristössä. Palvelujen toteutumista ja laatua tulisi seurata tarkasti, ja tämäkin lisäisi osaltaan hallinnollista työtä ja resurssien tarvetta. Valinnanvapauden käytännön toteutus edellyttäisi maakunnan järjestämis- ja valvontaosaamista sekä tarkoitukseen sopivia tietojärjestelmiä. Hallintoa, ohjausta ja oikeudellisia suhteita toimijoiden välillä on käsitelty luonnoksen perusteluissa ja ennakoitu ilmeneviä ongelmia (yleisperustelut s. 60-61 ja 63-64, valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 8 ja 14-17). Luonnoksessa myös todetaan, että jatkovalmistelussa on vielä tarkoitus tarkastella säännösten kokonaisuutta siinä valossa, onko maakunnalle turvattu riittävät keinot vastuidensa toteuttamiseksi (valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 6). Tämä arvio olisi ollut aiheellista tehdä varhaisemmassa vaiheessa. Ongelmien tunnistamisen lisäksi jatkovalmistelussa tulisi vielä paneutua niiden ratkaisukeinoihin.

Monituottajamallin käyttöönotossa nykyinen julkinen palvelutuotanto joutuisi sopeutumaan hyvin nopealla aikataululla uuteen toimintaympäristöön. Palvelujen yhtiöittäminen voisi virallisesti käynnistyä vasta maakuntien toiminnan käynnistyttyä. Henkilöstön asemaa koskevat

vaikutukset tulisivat olemaan suuret. Valinnanvapaus tulisi muuttamaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laillistettujen ammattihenkilöiden asemaa. Yhä useamman ammattihenkilön asema voisi muuttua palvelussuhteesta ammatinharjoittajaksi tai yrittäjäksi. Luonnoksen mukaan suoran valinnan palveluja tuottaviin sosiaali- ja terveyskeskuksiin ja suun hoidon yksiköihin sovellettaisiin hallinto- ja julkisuuslakia sekä niiden henkilöstöön rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta. Sääntely ei koskisi maksuseteli- ja asiakassetelipalvelujen tuottajia tai alihankkijoita (lakiluonnos 63-64 §, valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 6). Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, mitä vaikutuksia henkilöstön palvelussuhteiden ja aseman muutoksilla olisi palvelun tuottajien ja asiakkaiden oikeudellisiin suhteisiin.

6. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Luonnoksessa esitetyn arvion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisena vallankäyttönä tai ainakin julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää maakuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa maakunnan järjestämisvastuun ytimeen kuuluvaa vastuuta siitä, että ihmiset saavat palvelut yhdenvertaisesti ja että palveluihin kerättyjä verovaroja käytetään tehokkaasti väestön tarvitsemiin palveluihin siten, että myös yksilötasolla riittävät ja tarpeen mukaiset palvelut turvataan. Julkiset hallintotehtävät liittyvät muun muassa palvelutarpeen arviointiin mutta myös palvelun sisällölliseen ja laadulliseen valvontaan (valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 5-6).

Yksityisille palveluntuottajille siirtyisi valinnanvapausjärjestelmässä laaja tehtäväkokonaisuus, joka nykyisin on julkisten toimijoiden virkavastuulla tapahtuvaa toimintaa. Ehdotetun mallin mukaan yksityinen palveluntuottaja vastaisi palveluntuotannon lisäksi palvelun tarpeen arvioinnista. Yksityisille palveluntuottajille siirrettäisiin siten merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon julkisista hallintotehtävistä. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on punnittava muun muassa sitä, turvataanko järjestelmällä perusoikeudet yhdenvertaisesti koko Suomessa ja millaiset ovat maakunnan mahdollisuudet turvata palvelut viimekätisen vastuun kantajana. Tämä punninta jää perusteluissa toislaiseksi kesken. Suuren osan kysymyksistä katsotaan olevan sellaisia, ettei niihin ole saatavilla vastausta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Asiaa ei kuitenkaan voida lopullisessa hallituksen esityksessä jättää nykyisessä luonnoksessa esitettyjen keskeneräisten pohdintojen varaan.

Maakunta määritteli luonnoksen mukaan tarkemmin suoran valinnan palvelukokonaisuuksiin kuuluvat palvelut. Maakunnalle olisi siten tarkoitus antaa toimivaltaa osittain määritellä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä voidaan siirtää muiden tahojen hoidettaviksi. Sääntelymalli on ehdotuksen perustelujen mukaan tarkoitettu avoimeksi ja joustavasti kehittyväksi. Tämä voi kuitenkin merkittävällä tavalla lisätä eri maakuntien välisiä eroja, ellei maakunnan harkintaa sen päättäessä palvelukokonaisuuksista rajata niin, että jo laissa turvataan riittävän yhtenäiset käytännöt eri maakuntien ja myös eri tuottajien kesken. Lakiehdotuksessa on selvästi pyritty tähän rajaamiseen, mutta ehdotuksen perustelujen mukaan maakuntien valta palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyyn jäisi kuitenkin merkittäväksi. Ehdotuksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että viime kädessä perustuslakivaliokunnassa on arvioitava tässä kokonaan uudessa tulkintatilanteessa, kuinka yksityiskohtaisesti maakuntien harkintaa

on tarpeen ohjata (laki asiakkaan valinnanvapaudesta 15 §, valtiosääntöoikeudellinen arviointi s. 9-10). Hallituksen esityksessä olisi kuitenkin oltava asiasta valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu ehdotus, jotta se täyttäisi eduskunnalle annettavaa hallituksen esitystä koskevat vaatimukset.

7. Yhteenveto

Hallituksen esityksen luonnos sisältää alustavan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin mukaan useita kysymyksiä, joiden suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen. Esitykseen olisi siten tarpeen lisätä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä koskeva ehdotus. Lisäksi olisi suotavaa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta, että hallituksen esitys toimitettaisiin oikeuskanslerinvirastoon ennakkollista tarkastusta varten hyvissä ajoin ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo