



Pilottihankkeiden valmistelu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

1 KANTELU

Oikeuskanslerille 3.6.2018 osoitetussa kantelussa (aikaisempi Dnro OKV/1007/1/2018) pyydettiin tutkimaan, onko hallitus ylittänyt toimeenpanovaltansa ja siten rikkonut virkavelvollisuuksiaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelussa. Kantelijan mielestä hallitus oli mediassa kerrottujen tietojen perusteella käynnistänyt pilottihankkeita, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunta oli nimenomaan kieltänyt jo vuonna 2017. Kantelijan tarkoittamat pilottihankkeet koskivat asiakkaan valinnanvapauden kokeilua sosiaali- ja terveydenhuollossa.

2 SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 12.7.2018 päivätyn selvityksen.

3 TAPAHTUMATIETOJA

28.4.2017

Sosiaali- terveysministeriö tiedotti hallituksen sopineen, että sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden pilottien rahoitukseen varattaisiin 100 miljoonan euron määräraha. Pilottien kerrottiin koskevan suoran valinnan palveluja (ns. sote-keskuspilotit) ja henkilökohtaista budjettia. Pilotit oli tarkoitus aloittaa aikaisintaan syksyllä 2017 ja viimeistään 30.6.2018 (sosiaali- terveysministeriön [tiedote 61/2017](#)).

9.5.2017

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Esitys liittyi eduskunnalle aiemmin annettuun, maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaan esitykseen. Asiakkaan valinnanvapautta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettäväksi niin sanottu valinnanvapauslaki, joka tulisi voimaan vuoden 2019 alussa. Lain 88-89 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi laissa tarkoitettujen suoran valinnan palvelujen ja henkilökohtaisen budjetin pilotoinnista vuosina 2017-2022. Pilotoinnit oli tarkoitus käynnistää voimassaolevan lainsäädännön nojalla jo ennen valinnanvapauslain voimaantuloa. Pilotointiin osallistuville myönnettäisiin valtionavustusta valtion talousarviossa osoitetusta määrärahasta. Valtionavustuksen myöntämisen yleisissä perusteissa sekä valtionavustuksen käytössä ja sen valvonnassa noudatettaisiin valtionavustuslain säännöksiä, jollei toisin säädetä tai valtion talousarviosta muuta johdu ([HE 47/2017 vp](#) s. 241-242, 270-271 ja 313-314).

22.5.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi valinnanvapauspilottien osallistumiskriteerit. Kriteerit oli hyväksytty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen projektiryhmässä. Pilotointeihin oli tarkoitus hyväksyä kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien liittojen hankkeita, jotka kattaisivat kriteerien mukaisen vähimmäismäärän maakunnan väestöstä (sosiaali- terveysministeriön [uutinen 22.5.2017](#)).

29.5.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti pilottihankkeiden valtionavustukset haettaviksi. Haku jakautui kahteen jaksoon, joista ensimmäinen oli 29.5.-7.7.2017 ja toinen 14.8.-29.9.2017. Pilottien toteutuminen edellytti eduskunnan käsittelyssä olevan valinnanvapauslain hyväksymistä ja vahvistamista (sosiaali- terveysministeriön [tiedote 82/2017](#)).

29.6.2017

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että sääntelyä oli täydennettävä pilotointiin osallistuvia alueita tai alueiden valinnan kriteerejä koskevilla säännöksillä. Sääntelyn täydentäminen oli edellytyksenä lain käsittelylle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lausunto sisälsi useita muitakin huomautuksia valinnanvapauslain perustuslainmukaisuudesta, minkä vuoksi valtioneuvoston oli valmisteltava täydentävä tai kokonaan uusi hallituksen esitys ([PeVL 26/2017 vp](#) s. 62-63 ja 76-77). Hallitus ilmoitti samana päivänä valmistautuvansa viivytyksettä tekemään perustuslakivaliokunnan edellyttämät korjaukset lakiehdotukseen. Pilottihankkeita oli tarkoitus viedä eteenpäin ja tehdä tarvittavat korjaukset valinnanvapauspilotteja koskeviin säännöksiin (valtioneuvoston [tiedote 322/2017](#)).

14.7.2017

Sosiaali- terveysministeriö asetti virkamiestyöryhmän valmistelemaan uutta valinnanvapauslakia (sosiaali- terveysministeriön [tiedote 106/2017](#)).

1.9.2017

Sosiaali- terveysministeriö ilmoitti valinnanvapauspilottien valtionavustusten haun toteutuvan alkuvuodesta 2018 niin, että aiempaan hakuun osallistuneet voivat osallistua siihen muokkaamalla hakemuksiaan. Uuden haun kriteerit oli tarkoitus julkaista vuodenvaihteessa. Uuden valinnanvapauslain ennakoitiin tulevan voimaan kesällä 2018 ja pilotit toteutettaisiin uuden valinnanvapausmallin mukaisesti 1.7.2018-31.12.2019 (sosiaali- terveysministeriön [uutinen 1.9.2017](#)).

22.1.2018

Sosiaali- terveysministeriö julkaisi luonnoksen uudeksi valinnanvapauslaiksi (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 6/2018](#)).

23.1.2018

Sosiaali- terveysministeriö tiedotti valinnanvapauspilottien haun alkamisesta. Piloteissa kokeilukohteina olisivat sote-keskukset, suunhoidon yksiköt, asiakassetelit ja henkilökohtainen budjetti. Haku olisi käynnissä 15.3.2018 asti ja päätökset pilottien rahoituksesta tehtäisiin huhtikuun 2018 loppuun mennessä (sosiaali- terveysministeriön [tiedote 8/2018](#)).

8.3.2018

Valtioneuvosto päätti peruuttaa 9.5.2017 antamansa hallituksen esityksen ja antaa eduskunnalle uuden hallituksen esityksen laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotettiin, että valinnanvapauslain 93-96 §:ssä säädettäisiin suoran valinnan palvelujen, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin pilotoinnista ja valtionavustuksen myöntämisestä pilotointiin. Ehdotus sisälsi maakunnan asukasluvun kattavuutta koskevat, pilotointiin valittavien alueiden kriteerit ([HE 16/2018 vp](#) s. 111, 3-7-320, 352-353 ja 400-401).

16.3.2018

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan pilottihankkeiden 15.3.2018 päättyneeseen hakuun oli osallistujia 18 maakunnan alueelta. Päätökset valtionavustuksista oli tarkoitus tehdä huhtikuun 2018 loppuun mennessä (sosiaali- ja terveysministeriön [uutinen 16.3.2018](#)).

15.5.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti tehneensä ensimmäiset päätökset valinnanvapauden pilottialueista. Rahoitusta myönnettäisiin yhteensä 100 miljoonaa euroa kymmenen maakunnan alueelle. Tiedotteen liitteessä yksilöitiin hankkeet ja niiden avustussummat. Päätökset oli tehty

19 henkilön asiantuntijaryhmän laatiman arvioinnin perusteella. Rahoituspäätökset perusteluineen oli tarkoitus toimittaa hakijoille kesäkuun 2018 aikana. Syksyllä 2018 järjestettäisiin toinen hakukierros, jota varten oli tarkoitus varata lisärahoitusta toiset 100 miljoonaa euroa. Pilottien toteutuminen edellytti tiedotteen mukaan valinnanvapauslain hyväksymistä eduskunnassa (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 73/2018](#)).

1.6.2018

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen 8.3.2018 antamasta esityksestä. Lausunnon mukaan pilotointia koskevaa sääntelyä oli täsmennettävä siten, että siitä kävisivät ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet valittaisiin. Lisäksi sääntelyyn tuli lisätä sen henkilöllinen soveltamisala. Nämä muutokset olivat edellytyksiä valinnanvapauslain käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös kohdassa 4 tarkemmin selostettavalla tavalla huomiota pilottihankkeiden valmisteluun ([PeVL 15/2018 vp](#) s. 54-56, 60-61).

18.6.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti, että perustuslakivaliokunnan lausuntoon perustuvat muutosehdotukset muun muassa valinnanvapauslakiin oli toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Pilottihankkeiden osalta lakiin lisättäisiin pykälä, jossa säädettäisiin pilottialueiden valinnan kriteerit. Pilotit toteutettaisiin vuosina 2019-2020 (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 311/2018](#)).

27.6.2018

Pääministeri Juha Sipilä antoi eduskunnalle ilmoituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulon siirtymisestä vuoden alkuun (PI 2/2018 vp, valtioneuvoston [tiedote 27.6.2018](#)).

17.8.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen siirtymisestä aiheutuvien muutosehdotusten toimittamisesta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Valinnanvapauden toimeenpano tapahtuisi vaiheittain uudistuksen voimaantulon jälkeen vuosien 2022 ja 2023 alussa, ja myös valinnanvapauspilottien aikataulut siirtyisivät eteenpäin. Sosiaali- ja terveyskeskuksia, asiakaseteleitä ja henkilökohtaista budjettia pilotoitaisiin vuosina 2019-2021 ja suunhoidon yksiköitä vuosina 2019-2022. Uuden pilottihaun toteutuksesta ja aikataulusta sovittaisiin, kun eduskunta olisi päättänyt uudistusta koskevien lakien hyväksymisestä. Pilottihankkeiden toteuttamiseen oli tarkoitus myöntää rahoitusta yhteensä 200 miljoonaa euroa (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 17.8.2020](#)).

22.2.2019

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnan luonnoksesta muun muassa valinnanvapauslakia koskevaksi mietinnöksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan sen edellisessä lausunnossa esitetyt kannanotot pilotointia koskevan sääntelyn täsmentämisestä oli otettu huomioon. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota pilotoinnin aikatauluun ja piti epäselvänä, oliko pilotoinnista saatavia kokemuksia mahdollista hyödyntää, jos valinnanvapauden käyttöönotto tapahtuisi ehdotusten mukaisesti välittömästi pilotoinnin päätyttyä. Siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä tuli tämän vuoksi muuttaa niin, että pilotoinnin tulosten selvittäminen ja arviointi voidaan järjestää asianmukaisesti, tai vaihtoehtoisesti poistaa pilotointia koskeva sääntely ([PeVL 65/2018 vp](#) s. 33-34 ja 67).

8.3.2019

Pääministeri Juha Sipilä jätti hallituksensa eronpyynnön. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja siihen liittyvän valinnanvapauslain käsittely eduskunnassa päättyi. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ryhdyttäisiin ajamaan alas hallitusti (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 8.3.2019](#)).

16.4.2019

Eduskunta ilmoitti kirjelmällään muun muassa valinnanvapauslakia koskeneen hallituksen esityksen rauenneen ([EK 56/2019 vp](#)).

4 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslaista 29.6.2017 antamassaan ensimmäisessä lausunnossa, että lakiin tuli lisätä pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet valitaan. Valiokunta viittasi aikaisempiin lausuntoihinsa, joissa vastaava vaatimus oli asetettu muunkin kokeiluluonteisen lainsäädännön perustuslainmukaisuudelle ([PeVL 26/2017 vp](#) s. 63-63).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti 1.6.2018 valinnanvapauslaista antamassaan toisessa lausunnossa huomiota hyvään lainsäädäntötapaan. Valiokunta totesi, että maakuntien perustamista koskeva hallituksen esitys oli annettu keväällä 2017 ja uusi valinnanvapauslakiesitys maaliskuussa 2018. Valiokunta piti valtiollisten tehtävien työnjaon kannalta ongelmallisena, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakuntien perustamisen valmistelussa oli edetty jo hyvin pitkälle. Näin oli toimittu yksinomaan hallituksen yleistöimivaltaan turvautuen ennen kuin maakuntauudistusta on hyväksytty eduskunnassa ja ennen kuin perustuslakivaliokunta on lausunut lopullisen käsityksensä uuden hallintomallin perustuslainmukaisuudesta ([PeVL 15/2018 vp](#) s. 60-61).

Edellä mainitussa toisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta painotti, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain

74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valiokunta piti tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisena toimeenpanon laajamittaista aikaistamista pilottien avulla. Sosiaali- ja terveysministeriö oli tehnyt päätökset valinnanvapauden pilottialueista ja myöntänyt rahoitusta kymmenen maakunnan alueelle. Päätökset pilottialueista ja niiden rahoituksesta oli tehty 19 henkilön asiantuntijaryhmän laatiman arvioinnin perusteella. Päätökset oli sinänsä tehty ehdollisina siten, että edellytyksenä pilottien toteutumiselle oli valinnanvapauslain hyväksyminen ja vahvistaminen. Valtioneuvoston julkaisemassa pilotointia koskevassa hakuilmoituksessa viitattiin pilotoinnin oikeudellisten perusteiden osalta valinnanvapauslain sääntelyyn pilotoinnista ([PeVL 15/2018 vp](#) s. 60-61).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti toisessa lausunnossaan valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että sekä 29.6.2017 annetussa lausunnossa arvioitu valinnanvapauslakiehdotus että 1.6.2018 annetussa lausunnossa arvioitu uusi valinnanvapauslakiehdotus oli perustuslakivaliokunnassa todettu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Valiokunnan mielestä kumpaankin lakiehdotukseen sisältyi lakiehdotuksen käsittelyn tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä estävä puute, sillä pilotointia koskeviin säännöksiin ei sisältynyt säännöksiä pilotointiin osallistuvista alueista tai kriteereistä, joilla alueet valitaan. Uutta lakiehdotusta edellytettiin lisäksi täydennettävän säännöksellä pilotoinnin henkilöllisestä ulottuvuudesta. Valiokunnan mielestä oli epäselvää, millä oikeudellisilla perusteilla pilotointia koskevat päätökset oli tällaisessa sääntelytilanteessa tehty ([PeVL 15/2018 vp](#) s. 60-61).

Valinnanvapauslaista 22.2.2019 antamassaan kolmannessa lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi aikaisempaan lausuntoonsa ja kiinnitti samoilla perusteilla edelleen valtioneuvoston vakavaa huomiota hyvään lainsäädäntötapaan ([PeVL 65/2018 vp](#) s. 67).

5 SÄÄNNÖKSET

Perustuslain mukaan eduskunta on ylin valtioelin, joka käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtion taloudesta. Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä. Valtioneuvosto käyttää hallitusvaltaa. Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi taikka joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (perustuslaki 2, 3, 65 ja 70 §).

Valtioneuvostoon kuuluvat ministeriöt vastaavat valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta toimialallaan ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat,

joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan valtioneuvostolle kuuluvat, yleisistunnon käsiteltäviksi erikseen säädetyt asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen ja taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Muut asiat ratkaistaan ministeriössä. Ministeriölle kuuluvat muun muassa sen toimialan lainvalmisteluasiat ja kehittämistä koskevat asiat sekä muut asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen (perustuslaki 67 ja 68 §, laki valtioneuvostosta 12 §, valtioneuvoston ohjesääntö 9 ja 11 §).

Valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia, ellei valtionavustuksesta ole erikseen muuta säädetty. Valtionavustuksia voidaan myöntää valtion talousarvioon otetusta määrärahasta, jos avustus täyttää laissa säädetyt yleiset, avustuksen hyväksyttävyyttä koskevat edellytykset. Valtionavustuksia voidaan myöntää muun muassa kokeilu-, käynnistämisen- tai kehittämishankkeisiin. Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella (valtionavustuslaki 1, 3, 5, 8 ja 9 §).

Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintoasia ratkaistaan hallintopäätöksellä, josta tulee käydä ilmi päätöksen perustelut sekä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten muuten asia on ratkaistu. (hallintolaki 6 ja 43 §).

6 RATKAISU

6.1 Arviointi

6.1.1 Valtionavustuksia koskeva toimivalta

Valtion vuosien 2017 ja 2018 talousarvioissa oli osoitettu määräraha valtionavustuksiin valinnanvapauden pilottihankkeiden kustannuksia varten (momentti 28.70.05). Määrärahaa sai momentin sitovan päätösoosan mukaan käyttää muun muassa valtionavustuksen maksamiseen julkisyhteisöille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapauden pilottihankkeisiin sekä erillisten henkilökohtaisen budjetin pilottihankkeiden valmistelusta ja toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden pilottihankkeista voitiin tehdä sitoumuksia niin, että niistä aiheutuisi valtiolle menoja enintään 199 miljoonaa euroa. Määrärahan käyttötarkoitusta koskevista eduskunnan kannanotoista ei kuitenkaan ilmennyt tarkemmin, millä perusteilla määrärahaa voitaisiin käyttää pilottihankkeiden rahoitukseen ([EK 24/2017 vp](#), [EK 35/2017 vp](#), [EK 15/2018 vp](#)). Hallituksen talousarvioesitysten perustelujen mukaan pilottihankkeet olisivat maakunnallisia, ja niihin pyrittäisiin saamaan mukaan maakunnan kaikki kunnat riittävän väestöpohjan takaamiseksi (HE 60/2017 vp, HE

106/2017 vp). Hallituksen talousarvioesityksiä käsitellessään eduskunnan valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että pilottihankkeita ei voitaisi käynnistää ennen valinnanvapauslain voimaantuloa. Pilottihankkeiden hakukriteerien tuli olla sellaiset, että eri alueilla olisi tasapuoliset mahdollisuudet valtionavustuksen hakemiseen ([VaVM 5/2017 vp](#) s. 8-9, [VaVM 22/2017 vp](#) s. 86-87). Valtiovarainvaliokunta piti määrärahaa merkittävänä, minkä vuoksi oli tärkeää, että pilotit suunniteltaisiin huolella ja että niillä saataisiin alueellisesti kattavasti muun muassa tietoa, joka edistäisi uudistuksen toimeenpanoa koko maassa, antaisi kattavan käsityksen toiminnan kustannusvaikutuksista ja selvittäisi uudistuksen kehittämistarpeet ([VaVM 22/2017 vp](#) s. 86-87).

Valtionavustusten myöntämisessä noudatettavasta menettelystä on yleiset säännökset valtionavustuslaissa. Valtionavustusta voidaan lain mukaan myöntää talousarvioon tätä varten otetusta määrärahasta. Laissa säädetään valtionavustusten myöntämisen yleisistä edellytyksistä, jotka liittyvät avustusten yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen hyväksyttävyyteen. Lain nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä yksittäisen valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Lain esitöiden mukaan kyseessä ovat talousarvion asianomaisen momentin määräyksiä tarkentavat säännökset muun muassa avustuksen myöntämisen tarkemmista perusteista eli siitä, millä perusteilla avustusta voidaan myöntää. Asetuksella säädettävät asiat eivät välttämättä ole teknisluonteisia, vaan asetuksella voi tulla päätettäväksi määrärahan käyttöön liittyviä yhteiskuntapoliittisesti merkittäviäkin kysymyksiä. Talousarvion määrärahan käytöstä vastaavan ministeriön ja sen valmistelun perusteella valtioneuvoston on harkitessaan asetuksen tarpeellisuutta arvioitava, onko valtionavustuksen myöntämisen perusteet riittävän täsmällisesti määritelty eduskunnan talousarviopäätöksissä ja asiaa koskevassa lainsäädännössä. Asetus ei esimerkiksi ole tarpeen silloin, kun eduskunnan talousarviopäätöksessä edellytetään tietyn rahamäärän myöntämistä nimettyjen saajien toimintaan ([HE 63/2001 vp](#)).

Valinnanvapauslain pilottihankkeita koskevat eduskunnan talousarviopäätökset eivät sisältäneet perusteita, joilla valtionavustukset hankkeisiin olisi myönnettävä. Valtioavustuksiin varattu määräraha oli huomattavan suuri ja hankkeet olivat merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanon kannalta. Hankkeiden valintaan voidaan siten olettaa liittyneen yhteiskuntapoliittisen tarkoituksenmukaisuuden harkintaa. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei siten ole ollut valtionavustuslain säännösten mukaan toimivaltaa päättää pilottihankkeiden valtionavustusten myöntämisen tarkemmista edellytyksistä.

6.1.2 Valtioneuvoston yleistoimivalta

Perustuslakivaliokunnan toisessa lausunnossa mainittu yleistoimivalta viittaa perustuslain säännökseen valtioneuvoston toimivallasta. Sen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja

hallintoasiat, joita ei ole osoitettu minkään muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvoston yleistoimivaltaa rajoittavat kuitenkin kaikkien viranomaisten toiminnan lainalaisuutta koskevat perustuslain säännökset. Niiden mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttöä on muun muassa hallintopäätösten tekeminen. Oikeuskirjallisuuden mukaan valtioneuvosto voi yleistoimivallan piirissä ohjata hallinnon toimintaa erilaisilla periaatepäätöksillä ja ohjelmilla, jotka eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia (Saraviita, Perustuslaki s. 559-560; 2011). Lainvalmisteluohjeiden mukaan valtioneuvoston yleistoimivallan nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä tehdyllä päätöksellä voidaan antaa myös valtion viranomaisia velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä. Nämä määräykset eivät voi kohdistua valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin, esimerkiksi kuntiin ([Lainkirjoittajan opas](#), kohta 13.9).

Yleistoimivallan oikeudellisten rajoitusten vuoksi valtioneuvosto tai ministeriö ei voi yleistoimivaltansa nojalla tehdä hallintopäätöksiä valtioneuvostusten myöntämisestä. Yleistoimivaltaan ei myöskään sisälly ministeriön toimivaltaa päättää valtioneuvostuksen myöntämisen perusteista silloin, kun perusteita ei ole talousarviossa tai lainsäädännössä määritelty. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei siten ole ollut valtioneuvoston yleistoimivallan nojalla toimivaltaa päättää valtioneuvostusten myöntämisen perusteista tai valtioneuvostusten myöntämisestä valinnanvapauden pilottihankkeita varten.

6.1.3 Luottamuksensuojan periaate

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista, jotka ohjaavat viranomaisten harkintavallan käyttöä. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämän niin sanotun luottamuksensuojan periaatteen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Periaatteella suojattavat odotukset voidaan kuitenkin perustaa vain oikeusjärjestyksen keskeisiin osiin, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja valtiosopimukset. Esimerkiksi viranomaisen esittämät käsitykset tai lupaukset eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun ([HE 72/2002 vp](#) s. 55-56).

Oikeuskirjallisuuden mukaan luottamuksensuojalla on vaikutusta yksityisten oikeussubjektien lisäksi muidenkin hallinnon ulkopuolisten tahojen oikeusasemaan. Luottamuksensuojan periaate merkitsee, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Jos viranomainen laiminlyö tämän velvollisuuden ja

päätöksestä valitetaan, valitusviranomaisen voi kumota päätöksen luottamuksensuojan periaatteen rikkomisen perusteella. Luottamuksensuojan saamisen yhtenä edellytyksenä on oikeutettujen odotusten lainmukaisuus. Luottamuksensuoja ei siten estä puuttumasta lainvastaisesti myönnettyyn lupaan tai etuuteen, jos luvan peruuttaminen tai tuen takaisinperintä on lain mukaan mahdollista (Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 169-174; 2019). Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että luottamuksensuoja ei estänyt väärän lain nojalla ja virheellisessä menettelyssä kunnalle myönnettyä valtionavustusta koskevan päätöksen purkamista ([KHO:2006:68](#)). Oikeuskirjallisuuden mukaan luottamuksen suojaamiseen ei myöskään oikeutase, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa (Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko, Hallintolaki s. 132-133, 2010).

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti pilottihankkeiden hakumenettelyn toukokuussa 2017 ja uudelleen tammikuussa 2018. Ministeriön 15.5.2018 julkaistussa tiedotteessa kerrottiin, että valinnanvapauden ensimmäiset pilottialueet ”on valittu” ja että ministeriö ”on tehnyt ensimmäiset päätökset” pilottialueista ja niiden rahoituksesta yhteensä 100 miljoonalla eurolla. Tiedotteen mukaan pilottien toteutuminen edellytti, että valinnanvapauslaki hyväksyttäisiin eduskunnassa. Hyväksymisen ennakoitiin tapahtuvan kesä-heinäkuussa 2018, jonka jälkeen valinnanvapauspilottien valmistelu voisi alkaa. Tiedotteen mukaan sen liitteenä oli ”rahoituspäätökset” eli taulukko, joka sisälsi pilottihankkeiden alueet, pilotoinnin kohteet ja valtionavustuksen rahamäärän kullekin pilotille. Tiedotteen mukaan rahoituspäätökset perusteluineen oli tarkoitus toimittaa hakijoille kesäkuun 2018 aikana eli vasta myöhemmin.

Sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämät hakumenettelyt ovat edellyttäneet niihin osallistuneilta kunnilta ja kuntayhtymiltä hankkeiden suunnitteluun ja hakemusten valmisteluun tarvittavaa työtä. Hakijoilla voidaan olettaa olleen ainakin jonkin asteinen luottamus siihen, että ministeriön käynnistämät hakumenettelyt johtavat hankkeiden toteutumiseen ja että hakumenettelyyn on perusteltua panostaa. Ministeriön käynnistämien hakumenettelyjen ja edellä mainitun tiedotteen perusteella pilotointiin hakeneille kunnille ja kuntayhtymille on voinut syntyä vahvojakin odotuksia siitä, että pilotoinnit toteutuvat ja että valtionavustukset niihin myönnetään ilmoitetulla tavalla. Ministeriö on kuitenkin hakumenettelyjen kaikissa vaiheissa ja myös 15.5.2018 julkaistussa tiedotteessa ilmoittanut, että pilottihankkeiden toteutuminen edellyttää valinnanvapauslain hyväksymistä eduskunnassa. Pilottihankkeiden hakijoille ei siten ole syntynyt oikeudellisesti suojattavaa luottamusta hankkeiden toteutumiseen ja valtionavustusten myöntämiseen niitä varten.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan sen tiedotteessa 15.5.2018 todettiin virheellisesti, että piloteista olisi tehty päätös. Sen sijaan pilotointiin hakeneille hankkeille ilmoitettiin alustavat pilotointialueet. Samalla ilmoitettiin, että pilotointi voi alkaa vasta sen jälkeen, kun valinnanvapauslaki on hyväksytty ja vahvistettu. Ministeriö korostaa selvityksessään, että piloteista ei tehty lopullista päätöstä eikä varsinaista pilotointia siten

käynnistetty. Ministeriö on katsonut, että uutisoinnissa käytettiin virheellisiä ilmaisia pilotointia koskevasta päätöksenteosta ja että virheellisten ilmausten vuoksi uutisointi ei ollut hyvän hallinnon mukaista. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tähän käsitykseen voidaan yhtyä. Tiedotteessa annetut tiedot pilottihankkeita koskevasta päätöksenteon vaiheesta olivat ristiriitaisia, eikä tiedotteen sisältö kaikilta osin vastannut ministeriön selvityksessään ilmoittamaa tarkoitusta. Ministeriön menettelyä asiasta tiedottamisessa ei kuitenkaan voida katsoa lainvastaiseksi.

6.1.4 Eduskunnan lainsäädäntövalta

Perustuslakivaliokunta on 1.6.2018 antamassaan lausunnossa pitänyt eduskunnan lainsäädäntövallan ja lainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta ongelmallisena, että pilottihankkeilla laajamittaisesti aikaistettiin lainsäädännön toimeenpanoa, vaikka hankkeiden toteutumisen edellytyksenä olikin lainsäädännön hyväksyminen ja vahvistaminen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että pilottihankkeita koskeva lainsäädäntö oli valiokunnassa jo toisen kerran todettu perustuslain näkökulmasta puutteelliseksi ([PeVL 15/2018 vp](#) s. 60-61).

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään todennut, että perustuslakivaliokunta ei 29.6.2017 antamassaan lausunnossa ottanut kantaa pilotoinnin valmisteluun ennen valinnanvapauslain hyväksymistä eduskunnassa. Valinnanvapauspilottien ensimmäinen haku 29.5.-7.7.2017 oli lausunnon antamisen ajankohtana jo käynnissä. Haku oli ehdollinen ja hakuilmoituksessa kerrottiin, että pilottien toteutuminen edellyttää eduskunnan käsittelyssä olevan valinnanvapauslain hyväksymistä ja vahvistamista. Valinnanvapauslain palauduttua uudelleen valmisteluun haku keskeytettiin. Haku käynnistettiin uudelleen 23.1.2018 sen jälkeen, kun ministeriö oli julkistanut uuden valinnanvapauslakiesityksen. Haun päättyttyä 15.3.2018 hakemukset käsiteltiin ministeriön asettamassa, 19 asiantuntijasta koostuvassa työryhmässä. Työryhmä katsoi, että haetuista pilottihankkeista 14 voitaisiin toteuttaa. Työryhmän esityksen pohjalta reformiministerityöryhmä hyväksyi alustavat linjaukset pilottialueista ja toteutettavista piloteista. Linjausten mukaan piloteille myönnettäisiin rahoitusta yhteensä 100 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että valinnanvapauslaki hyväksytään. Linjaukset julkaistiin 15.5.2018 (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote 73/2018](#)).

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan perustuslaissa ei ole säännöksiä siitä, voidaanko lakien voimaantulon edellyttämiin toimenpiteisiin ryhtyä jo ennen kuin eduskunta on hyväksynyt lain ja tasavallan presidentti sen jälkeen vahvistanut sen. Ministeriön käsityksen mukaan lakien asianmukainen toimeenpano edellyttää pääsääntöisesti erilaisia valmistelevia toimenpiteitä jo ennen kuin eduskunta on hyväksynyt lain. Tällaiset ennakkolliset valmistelevat toimenpiteet ovat tarpeen silloin, kun laki tulee voimaan pian hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lisäksi valmistelevat toimenpiteet ovat tarpeen myös silloin, kun on kyse

yhteiskunnallisesti merkittävästä uudistuksesta, vaikka lain vahvistamisen ja voimaantulon välinen aika olisi useita kuukausia tai yli vuodenkin. Valinnanvapauspilotteja koskevat säännökset oli hallituksen esityksessä ehdotettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian valinnanvapauslain hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Jotta pilotoinneille esityksessä ehdotetut tavoitteet olisivat voineet toteutua, oli tärkeää, että pilotoinnin toimeenpanoa valmisteltiin hyvissä ajoin. Koska oikeudellisesti sitovia päätöksiä piloteista ei kuitenkaan tehty ennen lain hyväksymistä ja vahvistamista, ennakkollinen valmistelu ei johtanut tilanteeseen, jossa eduskunnan päätösvaltaa oltaisiin rajoitettu jo tehtyjen päätösten tai muulla tavalla toimivaltaa rajoittavien tosiasioiden perusteella. Ministeriö on pitänyt selvänä, että pilotit olisi laitettu kokonaan uudelleen haettaviksi, jos pilotoinnin kriteerit olisivat muuttuneet hallituksen esityksestä ja hakuilmoituksesta poikkeaviksi.

Perustuslain mukaan eduskunta on ylin valtioelin, joka käyttää lainsäädäntövaltaa. Valtioneuvosto käyttää perustuslain mukaan hallitusvaltaa. Valtioneuvoston hallitusvaltaa on oikeuskirjallisuudessa kuvattu yleisemmin toimeenpanovallaksi, johon suhteessa eduskuntaan kuuluu kaikki se, mikä ei ole lainsäädäntövaltaa (Ojanen, Suomen valtiosäännön perusteita s. 32-33; 2001). Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tehtävänä on lakien valmistelu eduskunnan käsiteltäviksi ja eduskunnan hyväksymien lakien toimeenpanosta huolehtiminen. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan eron monella tapaa hämärtyvän, kun toimeenpanovalta valmistelee lakiehdotukset eduskunnalle ja vastaa myös niiden toteutuksesta. Toisaalta lainvalmistelu kuuluu yleensä hallinnossa ylemmälle tasolle kuin toimeenpano, josta usein vastaa alue- ja paikallishallinto tai tuomioistuimet (Tala, Lakien vaikutukset s. 216-217; 2001).

Lain toimeenpanolla tarkoitetaan julkisen hallinnon toimenpiteitä, joilla lakia sovelletaan ja käytännössä toteutetaan. Lain valmistelusta vastaava ministeriö yleensä suunnittelee toimeenpanon lain valmistelun aikana yhteistyössä toimeenpanotehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Lainvalmisteluohjeiden mukaan lain suunnitellusta toimeenpanosta kerrotaan tarpeen mukaan eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen perusteluissa ([hallituksen esityksen laatimisohteet](#)). Oikeuskirjallisuuden mukaan lain toimeenpanon suunnitteluun on perusteltua suhtautua vakavasti käytännön lainvalmistelussa. Toimeenpanoon liittyvät kysymykset on selvitettävä huolellisesti, monipuolisesti ja järjestelmällisesti (Tala, Lakien vaikutukset s. 280-281; 2001). Lainvalmistelua tutkittaessa on havaittu, että lainvalmistelun yksi keskeisimpiä heikkouksia näyttää olevan liian vähäinen huomio säännösten toimeenpanoon (Tala, Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot s. 90-91; 2012).

Lain hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen ministeriön vastuulle toimeenpanossa kuuluu lähinnä hallinnon ohjaus toimeenpanon toteuttamisessa. Lisäksi lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tehtävänä on valmistautua lain voimaantuloon ja huolehtia jo etukäteen, että toimeenpano on sujuvaa heti voimaantulosta alkaen. Lainvalmisteluohjeiden mukaan erillisen

toimeenpanoa koskevan valtuutuksen ottaminen lakiin on yleensä tarpeetonta, koska toimeenpano on viranomaisen velvollisuus, johon ei tarvita erillistä valtuutusta. Tavanomaisiin toimeenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan siten ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa, vaikka tästä ei olisi säännöstä laissa ([Lainkirjoittajan opas](#) kohta 21.3). Oikeudellisesti sitovat toimeenpanotoimet, kuten asetusten antaminen ja hallintopäätösten tekeminen lain nojalla ovat kuitenkin mahdollisia vasta sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain ja se on tasavallan presidentin päätöksellä vahvistettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 22.5.2017 sen johdolla valmistellut pilottihankkeiden valinnan kriteerit ja ilmoitti 29.5.2017 hankkeiden valtionavustukset haettaviksi. Perustuslakivaliokunta katsoi 29.6.2017 valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa, että lakia oli täydennettävä säännöksillä pilotointiin osallistuvista alueista tai alueiden valinnan kriteereistä. Lain täydentäminen oli edellytys lain käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ([PeVL 26/2017 vp](#) s. 62-63). Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 23.1.2018 valinnanvapauspilottien valtionavustukset uudelleen haettaviksi. Pilottien valinnan kriteerit olivat uuden valinnanvapauslain luonnoksen mukaiset. Tämän jälkeen lakiehdotus annettiin eduskunnalle 8.3.2018. Ministeriö tiedotti 15.5.2018 hakumenettelyn tuloksena valituista pilottialueista ja niiden yhteensä 100 miljoonan euron valtionavustuksista kohdassa 6.1.3 selostetulla tavalla. Ministeriö siis määritteli pilottialueiden valinnan kriteerit ja käytti niitä valtionavustusten hakumenettelyssä, vaikka kriteereistä oli perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan säädettävä lailla. Edellä on kohdissa 6.1.1 ja 6.1.2 todettu, että ministeriöllä ei ollut muutakaan oikeudellista perustetta päättää pilottialueiden valinnan kriteereistä. Pilottialueiden valinnan kriteerit oli tosin sidottu myöhempään hyväksymiseen eduskunnan päätöksellä. Pilottialueiden valinnan kriteerien määrittely pilottialueiden hakumenettelyä varten on kuitenkin tosiasiasa ollut lainsäädäntövaltaan rinnastettavaa toimivallan käyttöä.

Edellä on todettu, että lainvalmisteluun olennaisesti kuuluu lain toimeenpanon suunnittelu ja valmistelu. Toimeenpanon suunnittelua ja valmistelua tehdään myös sinä aikana, kun lakiesitys on eduskunnan käsiteltävänä. Ennen lain hyväksymistä ja vahvistamista tehtävän suunnittelun ja valmistelun sekä toisaalta tämän jälkeen seuraavan varsinaisen toimeenpanon raja ei kuitenkaan ole selkeä. Suunnittelu ja valmistelu ei kuitenkaan saa olla niin pitkälle menevää, että siinä tosiasiasa jo ryhdytään lain toimeenpanoon. Ennenaikainen toimeenpano ennen lain hyväksymistä ja vahvistamista voi kaventaa eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa, jos eduskunta ei enää kaikilta osin voi vaikuttaa lain sisältöön. Pääsääntönä pidetään tämän vuoksi sitä, että lain nojalla ei voida ainakaan tehdä oikeudellisesti sitovia hallintopäätöksiä ennen kuin laki on hyväksytty ja vahvistettu. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti pilottihankkeiden hakumenettelyn sekä tiedotti hankkeiden valinnasta ja niiden valtionavustuksista 15.5.2018 kohdassa 6.1.3 tarkemmin selostetulla tavalla. Hakumenettelyn tarkoituksena oli ministeriön mukaan varmistaa pilottihankkeiden tavoitteiden toteutuminen. Tämä näyttää tarkoittaneen sitä,

että ministeriö omalta osaltaan sitoutui pilottihankkeiden toteuttamiseen tiedotteen mukaisesti ja että tosiasialliset päätökset pilottialueista ja niiden valtionavustuksista pyrittiin tekemään jo ennen kuin eduskunta oli käsitellyt niitä koskevat säännökset. Ministeriö ryhtyi siten käytännössä lain toimeenpanon kannalta olennaisiin toimenpiteisiin jo ennen lain hyväksymistä ja vahvistamista.

Pilottialueiden valinnan kriteereistä, hakumenettelystä ja sen tuloksista tiedotettaessa ilmoitettiin selkeästi, että hankkeiden toteuttaminen edellytti valinnanvapauslain hyväksymistä eduskunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö ei siten muodollisesti ylittänyt toimivaltaansa käyttämällä lainsäädäntövaltaa tai ryhtymällä lain toimeenpanoon ilman oikeudellisia perusteita. Ministeriön menettely ei siten ollut lainvastaista. Suunnitellut pilottihankkeet olivat kuitenkin yhteiskunnalliselta vaikutukseltaan merkittäviä ja niiden toteuttamiseen tarkoitettu määräraha oli huomattavan suuri. Pilottihankkeiden valmistelu ministeriön osalta tosiasiaa käynnistämistä vaille valmiiksi ei näin ollen ollut tavanomaista lain toimeenpanon valmistelua. Tämän vuoksi pilottihankkeiden valinnan kriteerien asettaminen, hankkeiden hakumenettelyn käynnistäminen ja hankkeiden alustavasta valinnasta tiedottaminen ennen valinnanvapauslain hyväksymistä ja vahvistamista ei ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista menettelyä.

6.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saadun selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö ei ole menetellyt lainvastaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvien valinnanvapauden pilottihankkeiden valmistelussa vuosina 2017-2018. Ministeriön menettely pilottihankkeiden kriteerien asettamisessa, hankkeiden hakumenettelyn käynnistämisessä ja hakumenettelyn tuloksista tiedottamisessa ei kuitenkaan ole ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Kiinnitän ministeriön huomiota tiedottamisesta kohdassa 6.1.3 sekä lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta kohdassa 6.1.4 esittämiini näkökohtiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

TIEDOKSI JA TOIMENPITEITÄ VARTEN
Sosiaali- ja terveysministeriö