Pentti Arajärvi
5.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp) esitän seuraavaa:

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistaminen on tärkeää. Erityisesti tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen aseman vahvistamista ja palveluiden saatavuuden ja laadun parantamista. Tähän on perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia perusteita, jotka puoltavat varsinkin järjestämisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia vahvempien toimijoiden hoidettavaksi.

Palvelujen riittävyyden arvioinnin perustana on jo hallituksen esityksen 309/1993 vp perustelujen mukaan se, että palvelujen tulee luoda jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi perustuslain 19.3 §:n osalta todennut, että palvelujen voidaan edellyttää viime kädessä olevan riittäviä myös yksilökohtaisen arvioinnin perusteella (PeVL 30/2013 vp).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kannalta hallituksen esitykseen sisältyvä lainsäädäntökokonaisuus on perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin turvaamisvelvoitteen kannalta asianmukainen. Valtiosääntöoikeudellisesti ei perusratkaisuun näytä olevan huomautettavaa. Keskityn lausunnossani erityisesti peruspalvelujen tuottamiseen.

Palvelujen antaminen yksityiselle

Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen 1/1998 vp perustelujen mukaan lakiehdotuksen 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tiivistelmänä voi todeta, että tehtävien antaminen yksityiselle edellyttää laissa nimenomaisesti asetetun kolmen edellytyksen tarkennuksena seuraavien näkökohtien huomioon ottamista:

1. tehtävien antaminen on poikkeuksellista (PeVL 48/2005 vp)

2. tehtävien antamisen tarve täyttää tarkoituksenmukaisuuden kannalta oikeudelliset edellytykset muun muassa hallinnon tehokkuuden, yhteisöjen ja yksilöiden tarpeiden tai hallinnon osaamisen kannalta taikka mahdollisten voimavarojen puutteita silmällä pitäen (HE 1/1999 vp ja PeVL 44/2016 vp), sekä
3. tehtävän antaminen on perusteltu riittävästi hallituksen esityksessä (PeVL 17/2002 vp) ja tehtävän antamisen perusteluilla on yhteys säätelyn tarkoitukseen (PeVL 8/2014 vp).

Nämä seikat ilmenevät myös perustuslakivaliokunnan edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta antamasta lausunnosta PeVL 26/2017 vp (s. 49), jossa viitataan laajaan joukkoon perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Saman lausunnon sivulta 53 valiokunta nimenomaisesti toteaa, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulee täyttää tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen (s. 68), että mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaispäätös ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Tämä kannanotto tosin tapahtuu oikeusturvaa koskevan määrittelyn yhteydessä. Valiokunta toteaa, että jos ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voi muodostua riittävän täsmällinen perusta päätöksen pitämiseksi yksilön oikeutta koskevana. Pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksistä perustuukin sangen täsmällisiin palvelunsaamisedellytyksiin, ja perustana on julkisen vallan velvollisuus palvelujen turvaamiseen.

Hallituksen esityksen 16/2018 vp perusteluissa ei kovin yksityiskohtaisesti tai analyyttisesti arvioida eri yksityisille uskottavien suoran valinnan tai asiakassetelillä tuotettavia palveluja niiden antamisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Useimmissa tapauksissa lähinnä luetellaan palvelut. Palvelut on kuitenkin määritelty suhteellisen tarkkarajaisesti viittaamalla palveluja koskevaan aineelliseen lainsäädäntöön. Tarkoituksenmukaisuuden osalta viitataan lähinnä siihen, että perustason palvelujen saatavuus paranee.

Käydyssä uudistusta koskevassa julkisessa keskustelussa tästä argumentista on esitetty sangen monen suuntaisia arvioita. Vähintäänkin palvelukohtaisesti on joissain tapauksissa epäilty vahvasti saatavuuden huononemista, joskin joidenkin palvelujen kohdalla on selvästi ehkä useammin arvioitu palvelujen saatavuuden paranevan.

Asiaan liittyy myös elinkeinovapaus. Sitä, että tehtävä kuuluu julkiselle vallalle, perustelee mm. perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Perustuslain 18 §:n elinkeinovapaudella ei kuitenkaan sinänsä voida perustella julkisen vallan hallintotehtävien antamista yksityiselle.

Keskeinen arviointiperuste tehtävien antamisessa on se, onko toimenpide tarpeen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Siirron tarkoituksenmukaisuus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan oikeudellinen edellytys. Muista edellytyksistä lailla säätäminen sekä hyvä hallinto ja oikeusturva näyttävät täyttyvän valinnanvapauslainsäädännössä. Periaatteessa on jokainen tehtävä, joka yksityiselle annetaan, perusteltava tarkoituksenmukaiseksi, joten olennaista on, onko hallituksen esityksessä esitetty riittävät perustelut.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n lähtökohdan mukaan julkisen vallan toteutettavia.

Valinnanvapauslainsäädäntö perustuu pitkälti sille, että tehdään mahdolliseksi luoda laaja yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajajoukko, joka tarjoaa alan palveluja. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 26/2017 vp tarkastellut varsin kattavasti tätä seikkaa.

Perustuslakivaliokunta arvioi edelleen lausunnossaan, että aiemman valinnanvapauslakiehdotuksen mukaista palvelun tuottajien päätöksenteon antamista on arvioitava kokonaisuutena perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamista koskevien vaatimusten kannalta.

Tehtävän antamista ajatellen merkittävä näkökohta on, että perustuslain 19.3 §:n sisältää lakivarauksen ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Tämä lisää lainsäätäjän mahdollisuuksia säännellä sosiaali- ja terveyspalveluja ja arvioida niiden riittävyyttä. Samanaikaisesti on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 124 §, jolloin kyseessä on normien keskinäisen suhteen ja mahdollisesti myös painotuksen tilanne. Perustuslain 19 §:n toteuttaminen voidaan lainsäädännöllisesti toteuttaa varsin erilaisilla tavoilla. Näiden tapojen käyttöä sääntelee kuitenkin yhdeltä osalta perustuslain 124 § eikä pykälää voida ohittaa palvelujen turvaamisessa. Perustuslain 19 §:n säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta ja lailla tarkemmin säätämisestä on tarkasteltava yhdessä perustuslain 124 §:n kanssa. Tärkeää ja perusoikeudellisesti keskeistä on perustuslain 19 §:n toteuttaminen ja se tulee tehdä ottaen huomioon 124 §:n asettamat toteuttamistapoja rajoittavat tekijät. Molemmat säännökset on mahdollista toteuttaa samanaikaisesti.

Tässä esitetyillä näkökohdilla on erityisesti merkitystä jäljempänä esitettyyn integraation kokoamiseen ja sosiaalipalvelujen tuottamiseen sote-keskuksissa. Tarkastelukulmana on myös se, miten laajasti sosiaali- ja terveyspalveluja ylipäänsä vodaan antaa, kun kyse on pohjimmiltaan julkisista palveluista

Julkisen vallan käyttö

Sekä terveydenhuoltoon että sosiaalihuoltoon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksen 16/2018 vp säätämisjärjestysperusteluissa (s. 334) todetaan, että terveydenhuollossa on lähinnä kyse julkisesta hallintotehtävästä muissa kuin merkittävän julkisen vallan käytön tilanteissa. Samalla todetaan, että tähän kuuluu mm. potilaan hoidon tarpeen arviointi, sairauksien diagnostisointi ja potilaan tutkimukseen liittyvät ratkaisut sekä ratkaisut hoitotoimenpiteistä. Näistä ainakin hoidon tarpeen arviointi ja mahdollisesti päätös siitä, annetaanko esimerkiksi hoitoa laitoksessa, ovat selkeästi kuitenkin julkisen vallan käyttöä hallintotehtävän yhteydessä.

Näin ollen terveydenhuollonkin päätöksentekoon sisältyy julkisen vallan käyttöä, vaikka se asiakirjana ilmenee lähinnä potilaskertomuksessa tai muussa sen tapaisessa asiakirjassa. Näihin ei lisäksi ole säädetty mahdollisuutta muutoksenhakuun, mutta kylläkin muihin oikeusturvaratkaisuihin. Kun ajatellaan sosiaalihuollon tarpeen arviointia tai laitoshuollon

taikka muun vastaavan huollon ja hoivan tarvetta, eivät päätökset merkittävästi eroa terveydenhuollon päätöksistä merkittävyydeltään, vaikutuksiltaan tai suhteessa perusoikeuksiin.

Toisaalta valiokunta monessa kohdassa toteaa, että tosiasiallinen hallintotoiminta ei tällaista sisällä. Terveydenhuollon hoitotoimenpiteet tai sosiaalihuollon konkreettinen toiminta, vastaavasti kuin vaikkapa opetuksen antaminen, eivät ole hallintotehtäviä vaan tosiasiallista hallintoa.

Maakunnan liikelaitoksen velvollisuus tarjota asiakasseteliä tuotantovastuulleen kuuluvien, muiden kuin suoran valinnan palvelujen saamiseksi, kaventaa merkittävästi maakunnan itsehallintoa. Asiakassetelin tarjoamisen velvoite johtaa samantapaiseen lopputulokseen kuin aiemmassa lakiehdotuksessa ollut yhtiöittämisvelvoite. Tässä mielessä säännöksen tosiasiallinen vaikutus on myös samantapainen kuin yhtiöittämispakko. Muodollisesti kyse ei ole palvelun käyttäjään kohdistuvasta pakosta, mutta tosiasiallisesti kyse on laajasta julkisten palvelujen antamisesta yksityiselle, mikä vaikuttaa perustuslain 124 §:n perusteella tehtävään arviointiin. Tilanteessa, jossa maakunnan liikelaitos ei ole voinut tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelipalveluja ja jossa julkinen valta oli velvoitettu siirtämään palvelut yksityisille, on perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp mukaan erityisen merkityksellistä, että siirron laajuus on suuri.

Sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon hallintotehtävä saattaa sisältää julkisen vallan käyttöä. Kun on nimenomaisesti kiellettyä antaa vain merkittävää julkisen vallan käyttöä viranomaiskoneiston ulkopuolelle, voitaneen hallintotehtävä antaa silloin, kun se sisältää ei-merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tehtävän antamisen arviointikynnys vaihtelee julkisen vallan käytön merkittävyyden mukaan. Menettely tarjoaa paremman mahdollisuuden lisätä palvelujen integraatiota tekemällä sosiaali- ja terveyskeskuksista myös sosiaalikeskuksia eli mahdollisuutta antaa sinne muitakin sosiaalipalveluja kuin ohjausta ja neuvontaa.

Edellä sanotun perusteella olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista liittää suoran valinnan palveluihin muutakin sosiaalihuollon päätöksentekoa kuin sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa. Ainakin yksilön oikeuksien kannalta keveimmät sosiaalihuollon palvelut olisivat sellaisia, jotka täysin perustellusti voidaan perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä rinnastaa terveydenhuollon julkisen vallan käyttöön itse päätöksenteon osalta. Menettely lisäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuutta ja vahvistaisi perustuslain 19 §:n toteutumista sen tavoitteiden mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella perustuslain 19 §:n 3 momentin asettamien laadullista tasoa ja saavutettavuutta koskevien tavoitteiden kannalta sosiaali- ja terveyspalvelut tulee ja voidaan koota yhdelle palvelujen tuottajalle. Tällainen ratkaisu merkitsee hallituksen esityksenkin perusteella varsin laajaa julkisen vallan antamista myös yksityisille palveluntuottajille, mikä PeVL 26/2017 vp perusteella on perustuslaillisesti varsin kyseenalaista.

Integraation kokoaminen

PeVL 26/2017 vp erittelee julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön eri ulottuvuuksia. Vakiintuneeseen tapaan lausunnossa viitataan julkiseen hallintotehtävään laajana hallinnollisten tehtävien kokonaisuutena. Huollon, hoidon ja hoivan tarpeen arvio yleensä ratkaisee sen, saako yksilö palvelua. Tämä koskee sekä terveydenhuoltoa että sosiaalihuoltoa.

Valiokunta toteaa, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslain 124 §:n sääntely heijastelee ydintehtävien ulkoistamisen kieltoa. Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan tarpeen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on valiokunnan mukaan kiinnitettävä huomiota hallintotehtävän luonteeseen. Käsillä olevan valinnanvapauden kohdalla on merkittävää, että kyse on tehtävistä, jotka koskevat perustuslain 19 §:n 3 momentissa nimenomaan julkiselle vallalle osoitettua velvollisuutta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä vielä korostuu, kun kyse on yksilön oikeuksia ja etuja koskevasta päätöksenteosta. Tarkoituksenmukaisuudelle on asetettava korkeat vaatimukset. Hoidon tarpeen arvioinnin myötä saattaa yksityiselle siirtyä toimintaa, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut palvelut, ja myös yhdenvertaisuus jää yksityisen toimijan arvioitavaksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen suhteen, mikä palvelu tai tehtävä olisi katsottava julkisen vallan käytöksi, julkiseksi hallintotehtäväksi tai sen hoitamiseen liittyväksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi taikka näitä täydentäväksi palvelutoiminnaksi, ei kuitenkaan ole lainsäädännön keinoin mahdollista. Ilmeisesti tällä perusteella katsotaan, että terveydenhuoltoon sisältyvä julkisen vallan käyttö voidaan antaa laajasti myös yksityisen tehtäväksi. Voidaan kuitenkin perustellusti väittää, että vastaavasti jokainen terveydenhuollon tarvetta koskeva ratkaisu on samassa mielessä julkisen vallan käyttöä kuin sosiaalihuollon päätös antaa sosiaalihuollon palvelua.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perusterveydenhuollon julkisen hallintotehtävän antaminen on tarkoituksenmukaista säätää tehtäväkokonaisuuden antamisena eikä yksittäisen toimenpiteen tasolla. Sosiaalihuollossa voitaisiin hyvin arvioida kunkin palvelun luonnetta tehtävän antamisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 26/2017 vp, että sosiaalihuollossa on terveydenhuoltoa yleisemmin kyse yksilöiden asemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemisestä. Tästä syystä valiokunta pitää tarkoituksenmukaisuusvaatimusta vaikeammin täyttyvänä ja painottaa, että sosiaalihuollon palvelujen kuulumista suoran valinnan palveluihin tulee tarkastella seikkaperäisesti ottaen huomioon perustuslain 124 §.

Nyt käsillä olevassa valinnanvapauslakiehdotuksessa onkin tehty linjaratkaisu, jonka nojalla kaikki sosiaalihuollon hallintopäätökset tai oikeastaan hallintotehtävien yksityiselle antamisen johdosta tehtävät tarvearvioinnit on siirretty viranomaiselle. Kun kuitenkin tehtävän

antamisen edellytykset on arvioitava jokaisen tehtävän osalta erikseen, on tällainen yksioikoinen linjapäätös lainsäädännön tavoitteiden kannalta tarpeettomasti johtanut rajoittaviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi terveydenhuollossa puututaan useammin yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kuin sosiaalipalveluissa. Molemmat tehtävät ovat perusoikeuksien täytäntöönpanoa ja tapahtuvat useimmiten henkilön suostumuksella.

Lasten kannalta erityisen ongelman aiheuttaa tilanne, jossa lapsen vanhemmat tai vanhempi on sellaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen piirissä, jotka vaikuttavat vahvasti lapsen olosuhteisiin ja turvallisuuteen. Jos vanhempi on mielenterveys- tai päihdepalvelujen käyttäjänä, on myös lapsen tilanteeseen kiinnitettävä huomiota, vaikka lastensuojelun tarvetta ei olisikaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 4 artiklan ja erityisesti lapsen edun kannalta voidaan perustellusti asettaa kysymys lapsen oikeuksien asianmukaisesta toteutumisesta.

Ehdotetut menettely johtavat muun muassa siihen, että asiakassuunnitelmat, jotka periaatteessa ovat palvelun tuottajia ja asiakassetelin tuottajia sitovia, jäävät usein molemmista tuottajista riippumattoman maakunnan liikelaitoksen tehtäväksi. Lasten osalta asia saattaa hajautua vielä enemmän.

Hallituksen esitykseen sisältyvä ratkaisu on sangen monimutkainen. Se edellyttää saumatonta yhteistyötä eri toimijoiden kesken eikä ole mahdollista tehdä yhden toimijan sisäisenä toimintana ja lisäksi asettaa esimerkiksi maakunnan liikelaitokselle kustannuksia aiheuttavan vaatimuksen olla läsnä yksityisten palveluntuottajien toimintayksiköissä, mahdollisesti myös alihankkijoiden yksiköissä. Palvelujen integraation kannalta sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi uskoa yhdelle ja samalle palvelujen tuottajalle.

Sosiaalipalvelujen liittäminen suoran valinnan palveluihin palvelisi merkittävästi sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota, joka on asetettu uudistuksen tavoitteeksi ja parantaisi merkittävästi perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua ja joskus myös saavutettavuutta.

Asiakassetelien tarjoaminen

Sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityiselle antamisen yksi kysymys on, voidaanko maakunnalle asettaa setelien tarjoamisen pakko.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen sivulla 342 kuvataan valinnanvapauden vaikutusta sosiaalihuollon eri palveluihin. Tilanne saattaa hyvin olla hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn mukainen, mutta perustelu koskee vain palvelun sisällyttämistä asiakassetelin piiriin, mutta ei perustuslain vaatimaa yksityiselle antamisen tarkoituksenmukaisuutta. Perusteluissa ei myöskään selvitetä, miksi asiakasseteleissä esitetään pakkoa tarjota niitä palvelun käyttäjälle. Valinnanvapaus voidaan toteuttaa monilla erilaisilla tavoilla, joista hallituksen esityksessä valittu on vain yksi mahdollisuus.

Yhdenvertaisuus edellyttää henkilöiden kohtelemista samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Yhdenvertaisuuden ja myös itsemääräämisen vaikean kysymyksen muodostavat henkilöt, joilla ei ole kykyä vastata ja valvoa oikeuksiinsa pääsemisestä. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa lapset, muistisairaat, mielenterveysongelmaiset ja ainakin osa päihteiden väärinkäyttäjistä. Näille henkilöille annettavaa ohjausta helpottamaan on säädetty paitsi ohjausta ja neuvontaa myös palvelujen tuottajien yhteistoimintavelvoitteita.

Yksilön oikeus saada palveluja ei voi olla riippuvainen hänen toimintakyvystään, vaan toimintakyvyn vajauksen johdosta julkiselle vallalle syntyy erityisen vahva velvollisuus ohjata henkilö palvelujen piiriin. Asiakassetelin tarjoamista koskeva maakunnan velvoite sopii huonosti näihin sosiaalipalveluja paljon käyttäviin ryhmiin ja jotka eivät välttämättä ole henkilökohtaisen budjetoinnin piirissä.

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukainen tilanne, jossa on yksityiselle annettu lähinnä epäitsenäisiä ulkoistamista tai teknistä tai operatiivista taikka viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovaa palvelutoimintaa, osoittaa, että perustuslain 124 § heijastelee ydintehtävien ulkoistamisen kieltoa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan laajalle julkisen vallan käyttöä koskevalle tehtävien antamiselle ei ole perusteita tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin kaltaista voimakasta ohjausta asiakassetelien käyttämiseen ei voida pitää perusteltuna muissakaan suhteissa. Kyse on tasapainosta julkisen vallan tehtävien antamisen ja palvelujen tuottamisen tavan välillä. Menettely myös lähenee perustuslakivaliokunnan aiemmin perustuslain vastaisena pitämää pakkoyhtiöittämistä. Setelin tarjoamisen pakko, varsinkin kun tarjoamisesta poikkeaminen koskee käytännössä vain tilanteita, joissa järjestelmä on vaaranalainen, on perustuslain 124 §:n hengen ja tavoitteiden vastainen.

Edellä esitetyn perusteella tulee asiakassetelien tarjoamista koskeva valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 1 momentti muuttaa suurin piirtein saman pykälän 4 momenttia vastaavaksi. Tällöin maakunta voi kaikkien palvelujen osalta erikseen arvioida maakunnan kannalta tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen. Esitys liittyy vahvasti jäljempänä esitettyyn julkisyhteisöjen omistamien yhteisöjen palvelujen tuottamisen mahdollisuuteen, kun näin on saavutettavissa integraatioetuja maakunnan asukkaille ja toisaalta palvelukohtaisesti voidaan arvioida sosiaalipalvelun soveltuvuutta sote-keskuksen toiminnaksi.

Palvelujen tuottajat

Lainsäädäntökokonaisuuteen liittyy vielä kysymys kuntien tai kuntien omistamien yhtiöiden palvelutuotannosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp todetaan (s. 45), että järjestämislakiehdotuksen 22 §:ään ehdotettua säännöstä, jolla kuntia, kuntayhtymiä ja niiden tytäryhteisöjä kielletään tuottamasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, tulee vielä arvioida kuntien itsehallintoa rajoittavana ja perustelut olisi esitettävä nykyistä vahvemmin.

Epäselvää onkin, miksi ehdotuskokonaisuudessa ei sallita kuntien ja kuntayhtymien omistamien yhtiöiden ja vastaavien yhteisöjen ja hallitsemien säätiöiden tuottamia palveluja. Palveluja tuottavan yhtiön omistuspohja tuskin vaikuttaa kilpailuun sellaisella tavalla, että kielto kuntien yhteisöjen ylläpitämästä palvelutuotannosta on perusteltu. Lisäksi tällaiset yhteisöt ovat useimmissa tapauksissa voimavaroiltaan ja osaamiseltaan sellaisia, että palvelut maakunnan ja yksityisten yhteisöjen rinnalla toimisivat todennäköisesti täysin verrannollisesti. Niiden palvelutuotanto voi olla vähintään yhtä tehokkaalla pohjalla ja taloudellisesti vakaata kuin yksityisten tuottajien.

Jos kuntien omistamat yhteisöt ja hallitsemat säätiöt otetaan käyttöön, niitä koskisivat samat säännöt kuin muitakin palveluntuottajia. Jos niiden toiminta ei laadultaan tai muuten tarjonnaltaan vastaa sosiaali- ja terveyspalveluille asetettavia vaatimuksia, voidaan ryhtyä valinnanvapauslakiehdotuksen 50 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ja niihin voidaan kohdistaa irtisanomis- tai purkumenettely.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien yhteisöjen ja hallitsemien säätiöiden käyttäminen antaa mahdollisuuden tehostaa integraatiota, yksinkertaistaa omistusjärjestelyjä ja henkilöstön siirtoja ja pitää koossa jo syntyneitä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita tavalla, joka tukee perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. jokaiselle. Kuntien itsehallintoa rajoitetaan lisäksi merkittävästi vähemmän kuin esitykseen sisältyvä ehdotus kokonaisuudessaan. Järjestämisvastuu jää maakunnalle.

Tiivistelmä

Sote-palvelujen tuotanto on koottavissa kokonaisuudeksi, joka tehostaa riittävien palvelujen tuottamista. Tämän kokonaisuuden osina tulisi sote-keskuksiin tuoda sosiaalipalveluja hallituksen esityksessä ehdotettua laajemmin. Tämä ratkaisu on kiinteässä yhteydessä sen arvioinnissa, missä määrin julkisen vallan käyttöä voidaan ja kannattaa siirtää yksityisille toimijoille.

Maakunnille tulee antaa päätösvalta kaikkien asiakassetelipalvelujen osalta perustuslain 124 §:n sallimalla tavalla. Näin maakunnalle annetaan mahdollisuus arvioida sote-palvelujen tarkoituksenmukaista rakennetta sen itsensä kannalta. Samoin tulee luoda edellytykset kuntien omistamien yhteisöjen ja hallitsemien säätiöiden käyttämiselle osana palvelutuotantoa samoin edellytyksin kuin muutkin yhteisöt ja säätiöt. Järjestely johtaisi lisäksi ns. yhden luukun periaatteen parempaan toteutumiseen. Tällaisella kokonaisuudella toteutetaan myös paremmin perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut palvelut.

Palvelujen antamisessa on haettava tarkoituksenmukainen tasapaino julkisten ja yksityisten palvelujentuottajien kesken. Päämääränä tulee olla uudistuksen tavoitteiden optimaalisen vaihtoehdon toteuttaminen perustuslain mukaisesti.