Olli Mäenpää
4.5.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan lisäkysymykset

Perustuslakivaliokunta on valinnanvapausehdotukseen (HE 16/2018 vp) liittyen esittänyt seuraavat lisäkysymykset:

1. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 327) mukaan edellytyksenä ehdotettujen lakien käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että sääntely osaltaan turvaa jokaiselle yksilölle maan eri osissa kaikissa tilanteissa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä.

Perustuslakivaliokunta pyytää arviotanne siitä, toteuttaako ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä kokonaisuutena arvioituna julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Jos kantanne kysymykseen on kielteinen, valiokunta pyytää lisäksi perusteltua kantaanne siitä, miten esitystä tulisi eduskuntakäsittelyn aikana muuttaa ongelmien poistamiseksi.

Valiokunta pyytää myös arviotanne lakiehdotusten voimaatulon aikataulusta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta.

2. Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp todennut maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavaa:

> ”Maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.” (s. 22-23)

”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Lain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaalirahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen ja 8 §:ään säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” (s. 23)

Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta?

Lisäksi valiokunta on esittänyt joitakin yksityiskohtaisempia kysymyksiä.

4. Palveluiden järjestämistapoihin liittyviä kysymyksiä:

a. Miten arvioisitte asiakasseteliä koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

i. sääntelyn laintasoisuus ja setelin käyttövelvollisuuden laajuus perustuslain 124 §:n ja maakunnan itsehallinnon kannalta
ii. setelin arvoa koskeva sääntely
iii. oikeusturvakeinot

b. Miten arvioisitte henkilökohtaista budjettia koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

i. sääntelyn laintasoisuus perustuslain 124 §:n kannalta
ii. henkilökohtaisen budjetin suuruuden sääntely

c. Miten arvioisitte suoran valinnan palvelujen sääntelyn laintasoisuutta perustuslain 124 §:n kannalta?

d. Miten arvioisitte alihankintaa koskevaa sääntelyä erityisesti seuraavista näkökohdista:

i. sääntelyn laintasoisuus ja alihankinnan laajuus perustuslain 124 §:n kannalta
ii. alihankkijan toiminnan valvontaa koskevan 54 §:n sääntelyn riittävyys ottaen huomioon myös 81 §:n sääntelyn

5. Asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n mukaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:n mukaista

suunnitelmaa tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaista palvelu-ja hoitosuunnitelmaa, sosiaalihuoltolain 39§:n mukaista asiakassuunnitelmaa, vanhuspalvelulain 16 §:n mukaista palvelusuunnitelmaa, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, 3 a §:n 2 momentin mukaista palvelusuunnitelmaa sekä lastensuojelulain (417/2007) 30 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa.

Asiakassuunnitelmasta on lisäksi säännöksiä lakiehdotuksen 5, 30, 33, 34, 51, 54 ja 71 §:ssä.

Muodostuuko asiakassuunnitelman laatimista ja oikeusvaikutuksia sekä asiakassuunnitelmaan liittyviä oikeusturvakeinoja koskeva sääntely merkitykselliseksi perustuslain 19, 21 ja 124 §:n kannalta, ja jos, niin miten arvioisitte sääntelyä suhteessa sanottuihin perustuslain säännöksiin?

1. Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemman valinnanvapauslakiehdotuksen tosiasiallisista vaikutuksista esitettyjä asiantuntija-arvioita merkityksellisinä (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta piti tosin sinänsä selvänä, että lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamisen keinoista. Vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei valiokunnan mielestä silti voitu jättää sitä, että miltei kaikki valiokunnan kuulemista asiantuntijoista pitivät ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana (s. 38).

Aikaisemmassa lausunnossani (5.4.2018) perustuslakivaliokunnalle käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä esitin arvion, jonka mukaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia oikeudellisia sääntelyjä, joita perustuslakivaliokunta piti edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan esteenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Lakiehdotuksen muutetut säännökset eivät nekään sisällä tällaisia ongelmia. Tosin toteuttamisaikataulun porrastus on edelleen hyvin lievä, kun otetaan huomioon muutosten merkittävyys.

Esitin kuitenkin lisäksi sen olennaisena pitämäni varauksen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle esittämien arvioiden perusteella on mahdollista saada ajan tasalla oleva tarkempi näkemys lakiehdotuksen aiheuttamien riskien suuruudesta ja vakavuudesta. Tämä tieto voi edellyttää uutta arviota mahdollisuudesta käyttää tavallisen lain säätämisjärjestystä.

Perustuslakivaliokunnalle nyt annettuihin sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden lausuntoihin sisältyvät arviot kohdistuvat hallituksen valinnanvapautta koskevaan esitykseen (HE 16/2018 vp) erityisesti perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin sisältämien vaatimusten ja esityksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta.

Kaikissa lausunnoissa arvioinnin kohteena on näin ollen, toteuttaako ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä kokonaisuutena arvioituna julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Lausunnoissa esitetyt kokonaisarviot päätyvät toisistaan selvästi eroaviin tuloksiin. Lausunnoista ei tämän vuoksi ole muodostettavissa selkeää ja yhdenmukaista arvioinnin yleiskuvaa. Tilanne poikkeaa tältä osin edellisestä hallituksen esityksestä annetuista asiantuntijalausunnoista, jotka olivat pääosin yhdenmukaisesti varsin kriittisiä arvioinneissaan, ja miltei kaikki sote-asiantuntijat pitivät ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana.

Osassa nyt esitettyjä lausuntoja hallituksen esityksen arvioidaan toteuttavan ongelmattomasti tai ainoastaan vähäisin muutoksin julkisen vallan velvollisuuden turvata riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut (THL, Brommels, Pirkanmaa). Osassa lausuntoja taas kokonaisarvio päätyy selvästi kielteiseen kokonaisarvioon, jonka mukaan ehdotus ei omaksutun perusratkaisun vuoksi toteuta tätä julkisen vallan velvollisuutta erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta (Huttunen, Kekomäki). Yhdessä lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotuksen riskeihin yhdenvertaisuuden ja kustannusrakenteen kannalta (Teperi).

Osa lausunnoista sisältää kritiikkiä ehdotukseen erityisesti palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiotavoitteen toteuttamisen, kustannusten hallittavuuden ja nopean toteuttamisaikataulun kannalta (Hiilamo, Pohjola, Toivanen, Vartiainen). Ehdotukseen sisältyy näiden arvioiden mukaan useita epävarmuustekijöitä ja ongelmia. Ne kuitenkin voitaisiin näiden asiantuntija-arvioiden mukaan korjata lakiehdotukseen tehtävillä muutoksilla, jolloin ehdotus täyttäisi sille perustuslain kannalta asetettavat vaatimukset. Pääosa asiantuntija-arvioista päätyy myönteiseen tai konstruktiivisesti kriittiseen arvioon, joskin kritiikin ankaruus vaihtelee selvästi.

Perustuslaillisen arvioinnin kannalta kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden lausunnot sisältävät runsaasti hyödyllisiä aineksia ja näkökohtia. Eri suuntiin käyvät substanssiasiantuntijoiden kokonaisarviot toisaalta vaikeuttavat selkeän juridisen näkemyksen esittämistä niihin perustuen. Asiantuntija-arviot eivät kuitenkaan ymmärtääkseni yksiselitteisesti tai -mielisesti perustele täysin kielteistä vastausta esitettyyn perusoikeuskysymykseen, vaan pääpaino on konstruktiivisilla näkökohdilla ja toteuttamiskelpoisuuden edellytykseksi esitetyillä parannusehdotuksilla.

Keskeisenä ongelmana asiantuntija-arvioinneissa nousee esiin uudistuksen toteuttamisaikataulu, jonka tiukkuus vaikeuttaa uudistuksen tavoitteiden toteuttamista. Maakuntien sote-aikataulun kireyttä arvioitaessa on otettava huomioon se, että maakunnat joutuvat samanaikaisesti toteuttamaan myös erittäin mittavan hallinnollisen uudistuksen, joka liittyy valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointiin (HE 14/2018 vp). Näiden kahden uudistuksen samanaikainen toimeenpano edellyttää riittävästi ajallisia resursseja, mikä vastaavasti puoltaa aikataulun väljentämistä.

Yhteenveto

- Hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia oikeudellisia sääntelyjä, joita perustuslakivaliokunta piti edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan esteenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Lakiehdotuksen muutetut säännökset eivät nekään sisällä tällaisia ongelmia.
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden arviot eivät yksiselitteisesti tai -mielisesti perustele täysin kielteistä vastausta esitettyyn perusoikeuskysymykseen, vaan pääpaino on konstruktiivisilla näkökohdilla ja toteuttamiskelpoisuuden edellytykseksi esitetyillä parannusehdotuksilla.
- Sote-uudistuksen toteuttamisaikataulun selvempi vaiheistaminen (esimerkiksi palvelu- tai alueperusteisesti) ja siirtymäkauden selvä pidentäminen ovat edellä esitetyin perustein keskeisiä ja valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta välttämättömiä tapoja vähentää uudistukseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Toteuttamisaikataulun väljentämistä voidaan näin ollen pitää edellytyksenä sille, että uudistus kokonaisuutena arvioituna toteuttaisi julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Lakiehdotusten voimaatulon aikataulua tulisi näin ollen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n säännökset huomioon ottaen vaiheistaa ja pidentää.
- Lisäksi sote-asiantuntijoiden esittämät useat yksityiskohtaiset korjausehdotukset vaikuttavat hyvin perusteltuina. Niiden toteuttamiskelpoisuuden huolellinen arviointi olisi omiaan vähentämään uudistuksen toteuttamiseen liittyviä riskejä ja epävarmuutta.

2. Maakuntien rahoituksen riittävyys ja rahoitusperiaate

Rahoituslakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn 1 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään tämän lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin maakuntien osuuksien painotukset.

Valtion rahoituksen perusteena käytetään hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan maakuntien toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä maakuntien saamat myyntitulot.

Toteutuneet kustannukset otetaan hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan huomioon siihen määrään asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää,

joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että maakuntien tulisi sopeuttaa toimintansa rahoitusta vastaavaksi (HE 16/2018 vp, s. 142). Lähtökohta ei perustu sote-palvelujen riittävyyden turvaamiseen, vaan se perustuu valtion menoihin kohdistuvilla säästötavoitteilla.

Ehdotettua sääntelyä lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa on tältä osin paikallaanarvioida myös ottaen huomioon, että rahoituksen riittävyyttä arvioineet sote-asiantuntijat (THL, Hiilamo, Pohjola, Teperi) ovat pitäneet lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan määräytyvää 0,9 prosenttiyksikön korotusta epärealistisen pienenä ja todellista ennakoitavissa olevaa kustannusten nousukehitystä vastaamattomana.

Perustuslain kannalta arvioituna lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin kirjattu lähtökohta merkitsee edellä esitetty huomioon ottaen, että rahoituksen tarkistusperuste ei ole olisi laissa määritelty niin, että se muodollisesti tai tosiasiallisesti vastaa perustuslain 19 §:n 3 §:n mukaisten riittävien sote-palvelujen turvaamisen edellyttämää rahoitustarvetta eikä myöskään säännökseen sisältyvää velvoitetta säätää lailla riittävien sote-palvelujen takeista. Sääntelyehdotus ei siten lainkohdan edellyttämällä tavalla turvaa maakuntien tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua velvoitteistaan. Ehdotettu sääntely ei tämän vuoksi toteuta perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla (ks. PeVL 10/2015 vp; PeVL 37/2009 vp; PeVL 26/2017 vp) perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään.

Kaiken kaikkiaan voidaan kysyä, onko julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 22 §:ssä määritelty turvaamisvelvollisuus huomioon ottaen perustuslain mukaista säätää turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta olennainen ja välttämätön rahoituksen määräytymisperuste lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa sen tasoiseksi, että se etukäteen tiedetään selvästi riittämättömäksi turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Näin muotoiltuun kysymykseen voidaan hyvin perustein vastata kieltävästi. Rahoitusperiaatteen merkitystä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että maakuntien rahoitus perustuu lähes täysin valtion rahoitukseen, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta.

Selvää alibudjetointia merkitsevä rahoituksen määräytymisperuste olisi ilman täydentävää sääntelyä mahdollista säätää tavallisella lailla, jos julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut lievennettäisiin perustuslain 19 §:n 3 momenttia muuttamalla. Tämä edellyttäisi myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden tarkistamista.

Hallituksen esityksellä HE 57/2017 vp täydennetyn rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan toteutuneet kustannukset otetaan huomioon 2 momentissa säädetyn määrän ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa todettu lähtökohta, jonka mukaan perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista

edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät, ehdotettua 6 §:n 3 momentin säännöstä, joka edellyttää välttämättömyysarviointia voidaan sinänsä pitää oikeansuuntaisena. Välttämättömyys-kriteeri sallii kuitenkin verraten laajan tulkinnan ja säännöksen passiivimuodon voidaan tulkita lisäävän sen soveltamisen harkinnanvaraisuutta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoitteesta johtuen ja maakuntien rahoitusperiaatteen toteuttamiseksi 3 momentin säännöstä olisi välttämätöntä muotoilla yksiselitteisempään muotoon niin, että se edellyttää toteutuneiden kustannusten huomioon ottamista riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Selkeintä olisi kirjoittaa säännös siten, että maakunnilla on oikeus saada korvaus kyseisen määrän ylittävältä osalta, jos riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen tällaista korvausta edellyttää.

Rahoituksen myöntäisi maakunnille valtiovarainministeriö hakemuksetta (19.1 §). Myöntöpäätökseen tyytymätön maakunta saa hakea siihen oikaisua ja valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä (27-28 §). Viime kädessä hallintotuomioistuimessa voidaan siten toteuttaa perustuslain 19 ja 22 §:n nojalla maakunnille määritelty oikeus riittävään rahoitukseen ja valtiolle vastaavasti muodostuva velvollisuus huolehtia maakuntien osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Yhteenveto

- Maakuntien yleisen rahoitusperusteen määrittelevää rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännös on ehdotetussa muodossa ongelmallinen maakuntien rahoitusperiaatteen kannalta, koska se perustuu selvään alibudjetointiin. Tällainen lakiperustainen alibudjetointi on ristiriidassa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kanssa. Säännös ei myöskään riittävän selkeästi määrittele perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävästään turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus.
- Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännöksessä ehdotettua sääntelyä tulisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 22 §:ssä säädetyt julkisen vallan turvaamisvelvollisuudet huomioon ottaen tarkistaa niin, että riittävien ja yhdenvertaisten sote-palvelujen turvaamisen edellyttämä vuosittainen käyttökustannusten reaalinen kasvu voidaan asianmukaisesti ja riittävästi ottaa huomioon jo maakuntien perusrahoituksen määräytymisen perusteena.
- Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin säännös edellyttää välttämättömyysarviointia, joka on käytännössä tulkinnanvarainen vaatimus. Säännöstä tulisi perustuslain 19 ja 22 §:stä johtuvista syistä selventää, siten että maakunnilla on oikeus saada riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseksi tarvittava rahoitus.
- Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntien taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksina turvattujen

riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamistehtävät. Tältä kannalta arvioituna ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuus edellyttää lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin muotoilua velvoittavalla tavalla esimerkiksi siten, että maakunnalla on säännöksen tarkoittamassa tilanteessa oikeus saada riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseksi tarvittava rahoitus.

4. Palvelujen järjestämistavat

Asiakasseteli

Sääntelyn laintasoisuus ja setelin käyttövelvollisuuden laajuus. Maakunnan liikelaitoksen on tarjottava asiakkaalle asiakasseteli tuotantovastuulleen kuuluvien muiden kuin suoran valinnan palvelujen saamiseksi palveluissa, jotka määritellään lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentissa ja jotka maakunta määrittelee tarkemmin. Maakunta saa lisäksi 24 §:n 2 momentin mukaan rajata asiakassetelin käyttöönoton laajuutta kussakin näistä laissa määritellyissä palvelussa, jos se on välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palvelujen kustannustehokkaan järjestämisen perusteella. Maakunnan on lisäksi päätettävä perusteet, jotka maakunnan liikelaitoksen on otettava huomioon sen määritellessä asiakassetelillä annettavan palvelun tarkemman sisällön. Jos asiakkaalle ei voida antaa maakunnan liikelaitoksen palveluja terveydenhuoltolain 52 § :n 3 momentin mukaisessa määräajassa, maakunnan on tarjottava asiakkaalle asiakasseteli tuotantovastuulleen kuuluvien muidenkin kuin näiden palvelujen saamiseksi.

Laintasoista asiakassetelin käyttöalan sääntelyä voidaan pitää täsmällisenä perustuslain sen vaatimuksen kannalta, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Sääntely on myös riittävää perustuslain 124 §:n näkökulmasta etenkin siltä kannalta, että asiakassetelin puitteissa tapahtuvaa julkisten hallintotehtävien ulkoistamista voidaan pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sääntelyyn ei näissä suhteissa sisälly samanlaisia perustavanlaatuisia ongelmia kuin edelliseen lakiehdotukseen (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 51-53). Sääntelyn voidaan lisäksi katsoa määrittelevän maakunnalle riittävästi sen itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaa.

Setelin arvoa koskeva sääntely. Asiakassetelin arvon on lakiehdotuksen 24 §:n 6 momentin mukaan oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus valita maakunnan hyväksymä palveluntuottaja. Asiakassetelin arvoa määriteltäessä on lisäksi otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuisivat maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta.

Sääntelyä voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n kannalta. Tähän arvioon vaikuttaa myös se perusteluissa esitetty vaatimus, että asiakkaan olisi saatava asiakassetelillä palvelu, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Perusteluissa esitetyn lähtökohdan kirjaaminen lakiin on kuitenkin välttämätöntä, kun otetaan huomioon, että perustuslain

19 §:n 3 momentissa edellytetään lailla säädettävän riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta. Laissa säätämistä puoltaa myös se näkökohta, että yksilön kannalta ja turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy (PeVL 10/2009 vp).

Oikeusturvakeinot. Lakiesityksen perustelujen mukaan asiakassetelin antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä (s. 248). Tätä oikeusturvan vajetta kuitenkin kompensoisi jossain määrin se, että asiakkaalla olisi oikeus hakea lakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan muutosta maakunnan päätökseen palveluista, jotka tuotetaan antamalla asiakkaalle asiakasseteli lakiehdotuksen 24 § :n 1, 3 ja 4 momentin mukaisesti. Perustelujen mukaan asiakkaalla olisi oikeus saada maakunnan liikelaitokselta valituskelpoinen hallintopäätös siitä, myönnetäänkö hänelle hänen hakemansa sosiaalipalvelu vai ei (s. 356).

Asiakassetelin myöntämiseen tai epäämiseen kohdistuvaa oikeusturvaa koskeva sääntely muodostuu jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Selkeintä olisi määritellä asiakassetelin myöntämistä koskeva päätös muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. Tätä puoltaa myös se, että asiakassetelin myöntäminen määrittää perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla asiakkaan oikeuksia ja myöntämispäätös tehdään laissa määriteltyjen perusteiden puitteissa. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muutoksenhakuoikeuden tärkeyteen silloinkin, kun asiakassetelin myöntäminen on harkinnanvaraista (PeVL 10/2009 vp).

Henkilökohtainen budjetti

Sääntelyn laintasoisuus perustuslain 124 §:n kannalta. Henkilökohtaisen budjetin perusteita säännellään lakiehdotuksen 6 luvussa. Henkilökohtaisella budjetilla maksetaan lakiehdotuksen 28 §:n mukaan muita kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Henkilökohtaisella budjetilla ei voi kuitenkaan saada palvelua maakunnan liikelaitoksen tuottamana.

Asiakkaalla on 30 §:n 3 momentin mukaan oikeus valita henkilökohtaisella budjetilla annettavien palvelujen sisältö ja palvelujen tuottajat tai palvelut toteuttavat henkilöt henkilökohtaista budjettia koskevan päätöksen ja asiakassuunnitelman mukaisesti. Näin ollen budjettia koskeva päätös ja sen perustana oleva asiakassuunnitelma määrittelisivät palvelujen alaa ja sisältöä. Maakunta kuitenkin päättäisi henkilökohtaisen budjetin myöntämisestä. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 124 §:n edellyttämän oikeusturvan kannalta voidaan todeta, että asiakkaan oikeus saada palveluja ei lakiehdotuksen mukaan perustuisi henkilökohtaiseen budjettiin tai sitä koskevaan sääntelyyn. Sen sijaan nämä oikeudet määräytyisivät sovellettavaan substanssilainsäädäntöön ja sosiaalipalvelujen osalta päätökseen palvelujen myöntämisestä asiakkaalle. Oikeusturvajärjestelyt määräytyisivät siten erityislainsäädännön mukaan, mitä voidaan pitää riittävänä.

Henkilökohtaisen budjetin suuruuden sääntely. Lakiehdotuksen 30 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaisen budjetin suuruudesta päätettäessä on otettava huomioon eri palvelujen käyttötarve ja se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen tuottamana maksaisi. Sääntelyä voitaneen pitää riittävänä.

Suoran valinnan palvelut

Suoran valinnan palvelujen sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja palvelut on rajattu riittävästi perustuslain 124 §:n kannalta. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän muutkin säännöksen edellyttämät kriteerit.

Alihankinta

Sääntelyn laintasoisuus. Suoran valinnan palveluntuottaja voi lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin mukaan tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä toiselta palveluntuottajalta. Säännöksen mukainen alihankinnan laajuus muodostuisi perustuslain 124 §:n kannalta sisällöllisesti hyvin laajaksi. Tämä on ongelmallista siltä kannalta, että yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (PeVL 26/2017 vp, s. 51). Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Pelkästään palveluntuottajan ja siis myös muun kuin viranomaisen harkintaan perustuvan alihankinnan eli subdelegoinnin laajuutta ei ole tarkemmin määritelty, joten se ei selvästikään rajoittuisi vain teknisluonteisiin tehtäviin. Alihankinta voisi nähtävästi käytännössä kattaa lähes kaikki palveluntuottajan tehtäviin kuuluvat palvelut. Tätä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 124 §:n edellyttämän lailla säätämisen ja subdelegoinnin rajoituksen kannalta. Tämä arvio on perusteltua esittää siitä huolimatta, että suoran valinnan palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että alihankkija-palveluntuottaja täyttää 38–40 ja 42 § :ssä säädetyt toimintaedellytykset.

Valvonta. Valvonnan kannalta on ensinnäkin merkityksellistä, että suoran valinnan palveluntuottaja vastaa lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin mukaan alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista. Tämä vastuu voi sinänsä vahvistaa alihankkijan valvontaa.

Toisaalta sääntely voi merkitä, että alihankkijan vastuu säännösehdotuksen mukaan liudentuu tai puuttuu kokonaan, jos palveluntuottaja vastaa alihankkijan antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa myös asiakkaan alihankkijalta saamista palveluista. Säännösehdotus saattaisi mahdollistaa erilaiset näennäisjärjestelyt ja kuorirakenteet, joiden johdosta alihankkijan toteuttamiin palveluihin kohdistuva vastuu heikentyisi tai menettäisi merkityksensä. Alihankkijaan kohdistuva

vastuusääntely on perustuslain 124 §:n edellyttämän turvaamisvelvoitteen kannalta hyvin ongelmallinen riippumatta siitä, onko säännöksessä tarkoitettu määritellä alihankkijan vastuuvapautta tai rajoitettua vastuuta.

Lakiehdotuksen 81 §:ään perustuva maakunnan valvonta kohdistuisi myös alihankkijan toimintaan pykälän 1 momentin mukaan. Valvontaa voitaneen tältä osin ainakin normitasolla pitää riittävänä.

5. Asiakassuunnitelma

Valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:ään sisältyvä asiakassuunnitelman määritelmä viittaa useisiin voimassa oleviin lakeihin, joissa säädetään vastaavanlaisesta suunnitelmasta. Niiden soveltamisen yhteydessä asiakassuunnitelmaa on vakiintuneesti pidetty suuntaa-antavana ja oikeudellisesti sitomattomana kirjauksena erilaisista hoitoon ja huoltoon liittyvistä toimenpiteistä.

Valinnanvapauslain soveltamisessa asiakassuunnitelma muodostuu kuitenkin palvelujen asiakkaan oikeuksia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä määritteleväksi perusratkaisuksi. Tämä käy selvästi ilmi valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista, jonka mukaan asiakassuunnitelma laaditaan, jotta voidaan toteuttaa laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistaminen, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määritteleminen sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntäminen eri tuottajien välillä. Asiakassuunnitelma siis tunnistaa asiakkaan, määrittelee tämän oikeuden palveluihin ja hyödyntää asiakasta koskevia tietoja palvelujen määrittelemiseksi. Asiakkaalla voidaan lisäksi katsoa olevan oikeus saada asiakassuunnitelma.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan asiakassuunnitelman on katettava kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tuotantovastuusta riippumatta. Asiakassuunnitelman laatimisesta vastaa maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö, kukin omalta osaltaan. Jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, asiakassuunnitelmaa on muutettava vastaavasti. Lisäksi henkilökohtaisen budjetin myöntämisen edellytyksenä on asiakassuunnitelman laatiminen (30.2 §). Asiakas vastaa itse niiden palvelujen kustannuksista, jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan (70.1 §).

Lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn mukaan asiakassuunnitelma on selvästi asiakkaan oikeudet, edut ja mahdollisesti velvollisuudet määrittelevä ratkaisu, jota on perusteltua pitää luonteeltaan lain soveltamiseen perustuvana hallintopäätöksenä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta asiakassuunnitelma tulisi olemaan erittäin keskeinen hallintopäätös, koska sillä määritellään sen mukaan kuin sotepalveluja koskevassa lainsäädännössä tarkemmin säädetään, yksilön oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Asiakassuunnitelmaa voidaan pitää myös valinnanvapauden toteuttamisen lähtökohtana ja valinnanvapauslain toimeenpanon perustana.

Lakiesityksen perustelujen mukaan (s. 210) asiakassuunnitelma ei kuitenkaan olisi hallintopäätös, johon voitaisiin hakea muutosta valittamalla: ”Asiakassuunnitelman luonne olisi vastaava, kuin se on voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakassuunnitelma ei olisi siten muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.”

Perusteluissa esitettyä arviota voidaan pitää ongelmallisena erityisesti perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan saatavuuden takeiden kannalta. Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös kuuluu lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 10/2012 vp). Oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn määrittelevät hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on oikeusturvan kannalta arvioitu rajoitettua asiakassuunnitelmaa, jonka kohteena on työllistymissuunnitelma ja kotiutumissuunnitelma (PeVL 32/2012 vp; PeVL 42/2010 vp). Työllistymissuunnitelma rinnastuu luonteeltaan pitkälti kotouttamissuunnitelmaan, jota koskevaa päätöksentekoa valiokunta ei ole pitänyt tosiasiallisena hallintotoimena. Valiokunta on myös katsonut, että ainakin kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla. Sama koskee työllistymissuunnitelmaakin. Joka tapauksessa, jos muutoksenhakua työllistymissuunnitelmaa koskevasta päätöksenteosta on tarkoitus rajoittaa, on tästäkin säädettävä nimenomaisesti.

Pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa esitetyllä lausumalla ei voida poistaa oikeutta saada päätös sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja toteuttamista koskevassa perusasiassa asiassa. Perusteluissa ei voida myöskään sulkea pois hyvän hallinnon perustakeet määrittelevän hallintolain soveltamista tällaiseen päätöksentekoon, mikä olisi seurauksena päätöksen määrittelystä pelkäksi suunnitelmaksi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle myös oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myöskään tätä oikeutta ei voida poistaa hallituksen esityksen perusteluissa määrittelemä asiakassuunnitelma muutoksenhakukelvottomaksi päätökseksi. Toisin kuin perustuslakivaliokunnan arvioimat työllistymissuunnitelma ja kotiutumissuunnitelma nyt arvioitava asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta. Valituskiellon kohdistamista tällaiseen päätökseen voidaan tuskin pitää vähäisenä rajoituksena perusoikeutena turvattuun valitusoikeuteen. Tämä rajoittaa valituskiellon kohdistamista lailla asiakassuunnitelmaa kohdistuvaan päätökseen.

Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä, jotka estäisivät hallintolain soveltamisen asiakassuunnitelman laatimiseen ja muuttamiseen tai jotka kieltäisivät siihen kohdistuvan muutoksenhaun. Koska perustelulausumat kuitenkin todennäköisesti ohjaisivat lain soveltamista, olisi paikallaan selventää lakia niin, että siitä käy selvästi ilmi asiakassuunnitelman luonne hallintopäätöksenä. Tällaiseen hallintopäätökseen saa lakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin mukaan vaatia oikaisua maakuntalain 130 § :n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaisi se, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.