AVANCE

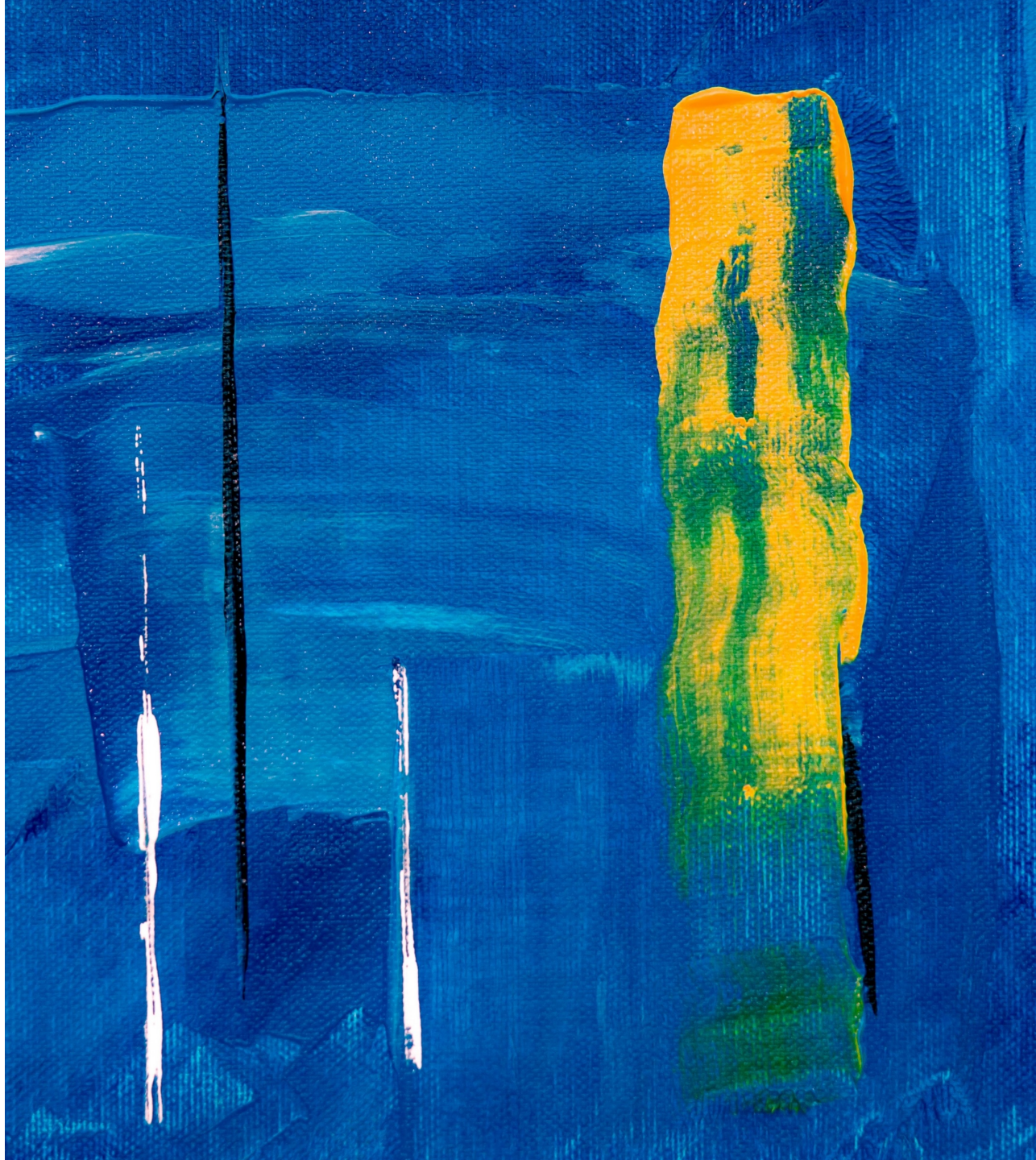
Talousvaliokunnan kuuleminen 18.2.2021

Mikko Alkio, asianajaja

Sidonnaisuudet:

Edustanut niin yksityistä- kuin julkista sosiaali- ja terveydenhuoltosektoria sekä alan toimialajärjestöjä

Esityksen kaikki mielipiteet ovat henkilökohtaisia



Talousvaliokunnan kuuleminen 18.2.2021

AVANCE

- Hallituksen esitys (HE) perustuu virheellisiin tulkintoihin **perustuslain (PL) 19.3 §:n** merkityksestä.
  - HE:ssä on tehty pitkälle meneviä tulkintoja PeV:n viime vaalikaudella antamista lausunnoista, jotka koskivat Sipilän hallituksen sote-uudistuksen valinnanvapausmallia ja järjestäjän/tuottajan erottamista.
  - Myös STM:n lainvalmistelun yhteydessä kuulemat valtiosääntöoikeudelliset asiantuntijat olivat erimielisiä siitä, millaista sääntelyä hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta PL 19.3 §:n voidaan katsoa edellyttävän.
- HE:ssä ei ole analysoitu huolellisesti olemassa olevia **ulkoistussopimuksia ja niiden tosiasiallisia vaikutuksia** PL 19.3 §:n toteutumisen näkökulmasta.
  - Ulkoistusten analyysi osoittaa, että ne ovat pikemminkin parantaneet kuin heikentäneet PL 19.3 §:n mukaista palveluiden saatavuutta.
- Ulkoistusten rajoittaminen tulee **heikentämään hyvinvointialueiden mahdollisuuksia järjestää terveyspalveluiden tuotanto** kustannustehokkaalla ja PL 19.3 §:n toteutumisen turvaavalla tavalla.
  - Nykytilanteessa suurella osalla kuntia ei ole edellytyksiä varmistaa PL 19.3 §:n mukaista palveluiden riittävää saatavuutta asukkailleen.
  - Ulkoistusten piirissä olevissa kunnissa palveluiden saatavuus on kyetty turvaamaan paremmin ja kustannustehokkaammin kuin suuressa osassa muita kuntia.
- Etenkin laajat ulkoistussopimukset sisältävät säännönmukaisesti sopimusehtoja, jotka **mahdollistavat palvelutuotannon siirron takaisin julkisen sektorin omaksi tuotannoksi**, mikäli palveluiden saatavuus vaarantuu palveluntuottajasta johtuvista syistä johtuen.
  - Huomioitava myös, että tällainen tilanne ei synny yllättäen vaan se on yleensä kohtuudella ennakoitavissa.

Talousvaliokunnan kuuleminen 18.2.2021

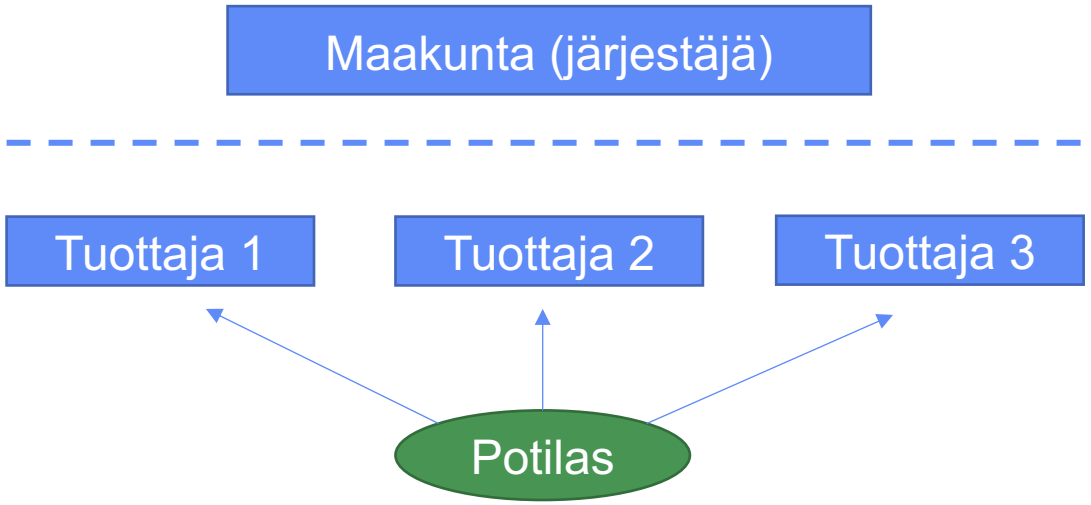
AVANCE

- HE:ssä STM:lle annetaan **poikkeuksellisen vahva ohjausvalta** suhteessa hyvinvointialueisiin.
  - Vaarana on keskitetysti johdettu järjestelmä, joka ei mahdollista tosiasiallista alueellista itsehallintoa tai edesauta palveluiden turvaamista maan eri alueilla.
- HE:ssä PL 124 §:n mukainen **julkisen hallintotehtävän käsite** ulotettaisiin kaikkeen julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoon.
  - Palveluntuottajille asetettaisiin sellaisia yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn vaatimuksia, jotka eivät tosiasiassa ole tarpeen palvelujen laadun tai asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi.
  - Sääntelyn todennäköisenä seurauksena on toimivien palveluhankintojen syrjäytyminen.
- HE sivuuttaa täysin **EU:n potilasdirektiivin kansallisen implementoinnin korjaamisen** ja sen vaikutukset julkiseen talouteen.
  - EU-oikeudessa taataan potilaiden vapaa liikkuvuus unionin alueella. Jäsenvaltioilla on velvollisuus korvata potilaalle toisesta jäsenvaltiosta hankitun hoidon kustannukset vastaavasti, kuin jos vastaava hoito olisi annettu potilaan kotijäsenvaltiossa (Suomessa, julkisessa terveydenhuollossa).
  - Suomi on jo vuodesta 2014 lähtien ollut komission tutkinnan kohteena ja direktiivin implementoinnin korjaaminen on ennen pitkää vääjäämätöntä.
  - Suomi korostaa mielellään toimivien sisämarkkinoiden merkitystä Suomelle, mutta estää samalla systemaattisesti kansalaisiaan hyödyntämästä näille sisämarkkinoille kuuluvia oikeuksia.
- **Eduskunnan tiedonsaantioikeuden** kannalta on kohtuutonta, ettei potilasdirektiivin implementoinnin korjaamisen vaikutuksia ole mitenkään huomioitu HE:n vaikutusarvioinnissa.
  - Potilasdirektiivin implementoinnin korjaaminen tulee vaikuttamaan potilaiden käyttäytymiseen erityisesti alueilla, joilta potilaat voivat vaivattomasti hakeutua hoitoon ulkomaille (ts. Uusimaa, Varsinais-Suomi ja länsirannikko sekä Länsi-Pohja)

Valtiosääntöoikeudellinen konteksti

AVANCE

Sipilän sote-uudistus



- Potilaan laaja valinnanvapaus perusterveydenhuollon palveluissa
- Julkisen järjestäjän ja tuottajan erottaminen
- Tuottajien rahoituksen riippuminen potilaiden käyttäytymisestä

➢ ***PeV: PL 19.3 §:stä seuraa tarve varmistaa maakunnan oman palveluntuotannon riittävyys <u>muuttuvissa markkinatilanteissa</u>***

Marinin sote-uudistus



- Potilailla ei vapautta valita palveluntuottajaa
- Hyvinvointialueella vastuu palveluiden järjestämisestä ja aina mahdollisuus tuottaa palvelut omana toimintanaan (ts. ei järjestäjän ja tuottajan erottamista)
- Yleiskatteellinen valtion rahoitus

➢ ***PeV:n viime vaalikauden PL 19.3 §:ää koskevien lausuntojen tulkitseminen uudessa kontekstissa → Voidaanko hyvinvointialueen riittävän oman palvelutuotannon vaatimusta perustella PL 19.3 §:llä?***

Ulkoistussopimukset ja PL 19.3 §

AVANCE

Nykytila

Kunta (järjestämisvastuu)

Ulkoistussopimus, sis. määräykset esim.:
- palvelutuotannon valvonnasta ja sanktioista
- menettelystä palvelutuotannon häiriötilanteissa
- menettelystä sopimuksen päättyessä

Ulkoistetun palvelun tuottaja

Sote-uudistuksen jälkeen

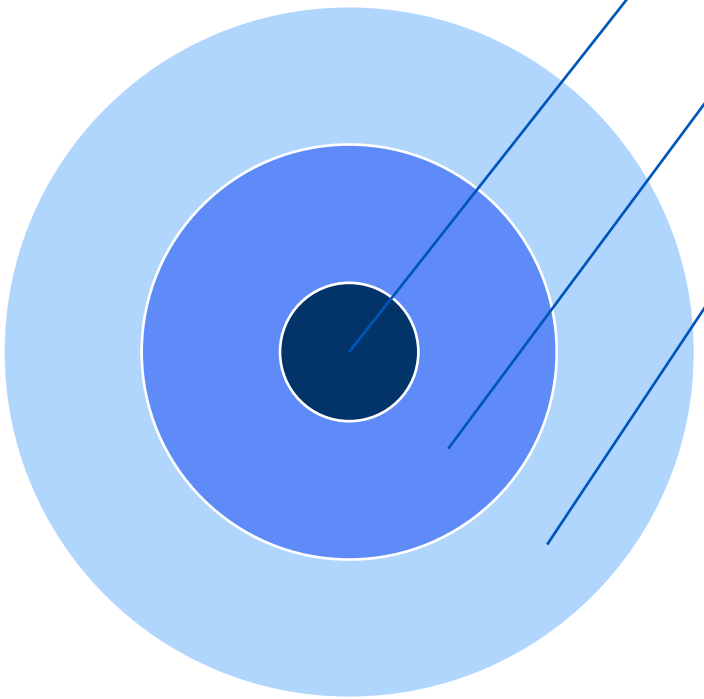
Hyvinvointialue (järjestämisvastuu)

Ulkoistussopimus, sis. määräykset esim.:
- palvelutuotannon valvonnasta ja sanktioista
- menettelystä palvelutuotannon häiriötilanteissa
- menettelystä sopimuksen päättyessä

Ulkoistetun palvelun tuottaja

- Sote-uudistus **ei muuta** ulkoistussopimusten sallittavuuden arvioinnin valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia (PL 19.3/124 §)
- Olemassa olevien ulkoistussopimusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulisi huomioida sopimusten tosiasiallinen sisältö ja vaikutukset palveluiden saatavuuteen/perusoikeuksien toteutumiseen ulkoistuksia toteuttaneissa kunnissa.
- Ei ole olemassa konkreettisia esimerkkejä siitä, että perusoikeuksien toteutuminen olisi vaarantunut toteutettujen ulkoistusjärjestelyiden seurauksena. Useissa tapauksissa palveluiden saatavuus on päinvastoin parantunut.
- ***Miten sopimusten jälkikäteistä mitätöintiä/irtisanomista voidaan perustella valtiosääntöoikeudellisesti, ottaen huomioon myös PL 15 §:n turvaama omaisuudensuoja ja sopimussuhteiden pysyvyys?***

PL 124 § ja julkisen hallintotehtävän ”kehät”



Merkittävä julkisen vallan käyttö

→ Tehtävän antaminen yksityiselle ei ole mahdollista (PL 124 §)

Julkisen vallan käyttöä sisältävät hallintotehtävät

→ Ulkoistaminen mahdollista lailla tai lain nojalla, jos tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia

Tosiasiallinen hallintotoiminta

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta huolehditaan ensisijaisesti sääntelyn tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä toiminnasta vastaavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen ydin

Onko olemassa oikeudellisia perusteita laajentaa kattamaan kategorisesti kaikki julkisesti järjestetyt sote-palvelut?

PL 124 § ja palvelutuotannon ulkoistaminen

AVANCE

Nykytila

- Terveyspalveluiden tuotannossa tulkittu olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, joka ei kuulu julkisen hallintotehtävän ydinalueeseen (vrt. julkisen vallan käyttöä/hallintopäätöksiä sisältävä toiminta).
- Hallinnon yleislakeja sovelletaan ulkoistetussa palvelutuotannossa niiden yleistä soveltamisalaa koskevien säännösten mukaan (esim. kielilain 25 §).

Sote-uudistuksen jälkeen

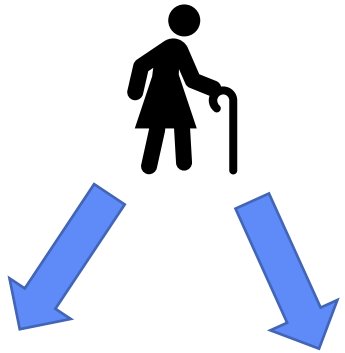
- Kaikki hyvinvointialueen yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimat sosiaali- ja terveyspalvelut katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, jonka siirtämiselle on oltava PL 124 §:n mukaiset edellytykset.
- Hallinnon yleislakeja sovelletaan kaikkiin yksityisiin palveluntuottajiin ja näiden alihankkijoihin niiden tuottaessa hyvinvointialueelle sote-järjestämislaissa tarkoitettuja palveluita.
- **Syntyykö potilaalle asianosaisasema ja oikeus vaatia valituskelpoista hallintopäätöstä?**

- Julkisten sote-palveluiden tuotannon kategorinen määrittely julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi johtaa sellaisiin oikeusturvavaatimuksiin, joihin ei voida vastata tuomioistuimissa.
  - ***Jos esim. potilaan hoidon tarpeen arviointi, sairauksien diagnosointi ja potilaan tutkimiseen liittyvät ratkaisut sekä lähetteen antaminen erikoissairaanhoitoon ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista, tulisiko näistä antaa valituskelpoinen hallintopäätös?***
- Yleisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulottaminen kaikkiin yksityisiin palveluntuottajiin ei ole välttämätöntä perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ja johtaa kohtuuttomiin seurauksiin.
- Erikoissairaanhoidossa tapahtuvan hoidon tarpeen arvioinnin ja tähän liittyvien hoitoratkaisujen tekemisen ulkoistamisen kieltämistä ei voitane perustella PL 124 §:n vaatimuksilla (vrt. vastaava toiminta olisi sallittua perusterveydenhuollossa).

Potilasdirektiivin implementoinnin korjaaminen

AVANCE

Nykytila



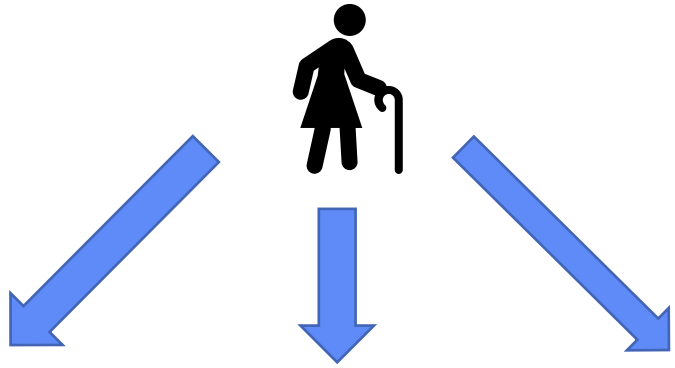
Julkinen terveydenhuolto

- Potilas maksaa vain asiakasmaksun

Yksityinen palveluntuottaja Suomi / toinen EU-valtio

- Hoitokustannuksia korvataan sairausvakuutuslain mukaisesti

Implementointi korjattu



Julkinen terveydenhuolto

- Potilas maksaa vain asiakasmaksun

Yksityinen palveluntuottaja toinen EU-valtio

- **Hoidon kustannukset korvataan siihen enimmäismäärään, joka hoidon tuottamisesta olisi aiheutunut julkisessa terveydenhuollossa**

Yksityinen palveluntuottaja Suomessa

- Hoitokustannuksia korvataan sairausvakuutuslain mukaisesti

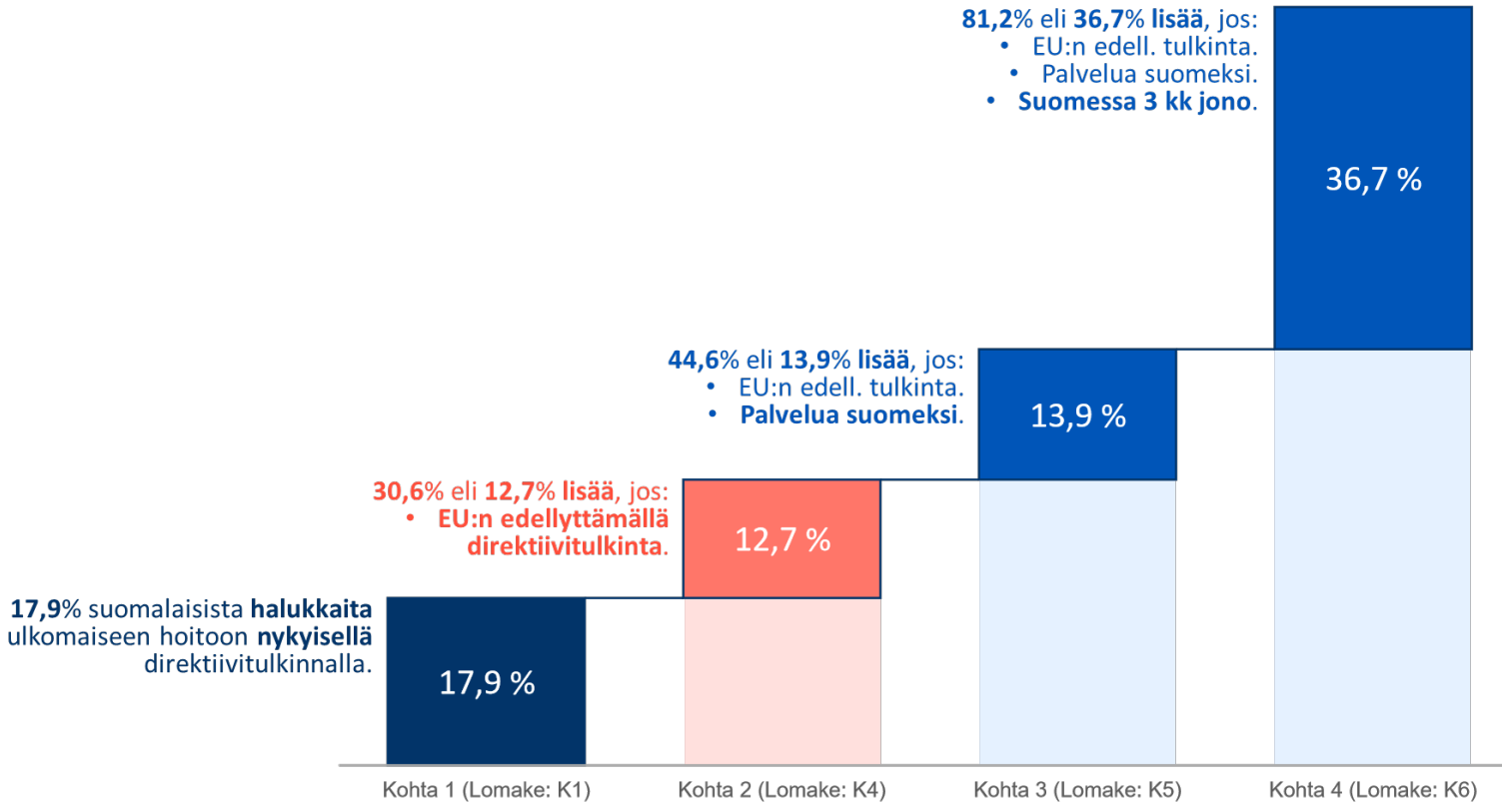
Potilasdirektiivi ja sote-uudistus

AVANCE

- Hallituksen esityksessä ei ole millään tavoin huomioitu implementoinnin korjaamisen vaikutuksia **potilaiden käyttäytymiseen**.
  - ***Muutokset potilaiden käyttäytymisessä vaikuttavat myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuun toteuttamiseen.***
  - ***Täyttääkö hallituksen menettely eduskunnan PL 47 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden (vrt. PeVL 30/2020 vp)?***

- Sovellettavan **korvausmallin** valinnalla voi olla merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitusmalliin.
  - ***Mikä taho vastaa kasvavien hoito-kustannusten korvaamisesta potilaille (KELA/hyvinvointialue)?***
  - ***Miten muutokset palveluiden kysynnässä/potilaille maksettavissa korvauksissa huomioidaan hyvinvointialueiden rahoitusmallissa?***

Potilasdirektiivin implementoinnin korjaaminen lisäisi potilaiden halukkuutta hakeutua hoitoon toiseen EU-valtioon (kysely, lokakuu 2020)



PL 121 ja hyvinvointialueiden itsehallinto

AVANCE

Kunnallinen itsehallinto

- Kunnan yleinen toimiala
- Kunnan verotusoikeus
- Kunnan vapaus päättää mm. palveluiden tuotantotavoista (vrt. kuntalain 9 § ja sote-valtionavustuslain 4 §)

Hyvinvointialueen itsehallinto

- Ei yleistä toimialaa
- Ei verotusoikeutta
- Lakisääteiset rajoitukset palvelutuotannosta päättämiselle (mm. sote-järjestämislain 8 ja 12 §) ja STM:n kiinteä vuosittainen ohjaus

- Kunnallinen (PL 121.1 §) ja kuntia suurempien alueiden itsehallinto (PL 121.4 §) muodostavat kokonaisuuden.
  - ***Täyttääkö hyvinvointialueiden rajallinen itsehallinto perustuslain asettamat reunaehdot (myös PL 121.1 § huomioiden)?***
  - ***Voidaanko hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoittamista perustella perusoikeuksien toteutumisen turvaamisella (esim. PL 19.3 §; vrt. PeV:n viime vaalikaudella antamat lausunnot), kun otetaan huomioon erot Sipilän ja Marinin hallitusten esittämissä sote-uudistuksissa?***
  - ***Toteutuvatko kansalaisten demokraattista osallistumista koskevat perusoikeudet hyvinvointialueen vaalien kautta, huomioiden alueiden rajoitettu itsehallinto?***