

Luonnos 15.2.2017

SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS - (LUONNOS VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEKSI ARVIOINNIKSI VALINNANVAPAUTTA KOSKEVAAN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN)

Hallituksen esitystä valinnanvapaudesta annettavaksi laiksi on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteuttamisen, perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan itsehallinnon toteuttamistavan ja perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisen hallintotehtävän antamista muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi näkökulmista. Arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen ja edistää niitä. Hallituksen esityksen arvioinnissa lisäksi merkityksellisiä oikeuksia ovat perustuslain 17 §:ssä säädetty kielelliset oikeudet ja perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisin näkökohta on perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen, perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja väestön terveyden edistämisen sekä perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisten hallintotehtävien antamisen muiden kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevien edellytysten muodostama perusoikeusnormien kokonaisuus. Hallituksen esityksen hyväksyttävyyden suhteessa perustuslakiin ja käsiteltävyys tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttää näin sitä, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutumisen ja luo puitteet sille, että väestö eri osissa maassa yhdenvertaisella tavalla on väestön hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Arvioinnissa on tällöin kiinnitettävä huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin yhdenvertaisuuden sosiaali- ja terveyspalveluissa toteutumiseen valtakunnallisesti ja eri väestöryhmien kesken. Tässä on otettava huomioon myös heikommassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta. Suhdetta perustuslakiin on näin tarpeen tarkastella rinnakkain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin kanssa.

Valinnanvapaus on yksi osa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten kokonaisuutta. Hallituksen esityksen valinnanvapauslaiksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon myös esitykseen sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajista annettavaksi laiksi sisältyvä tuottajien sääntely ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin ehdotettu maakuntaa sekä tuottajia ja niiden ohjausta koskevat säännökset.

Ehdotuksen mukaista valinnanvapausjärjestelmää on perustuslain näkökulmasta arvioitava erityisesti seuraavin osin:

- Turvaako valinnanvapausjärjestelmä ja sen mukainen rahoitusjärjestelmä perustuslain 19 §:ssä säädettyt sosiaaliset perusoikeudet perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti?
- Miten maakunnan sote-palvelujen lakisääteinen järjestämisvastuu toteutuu valinnanvapausjärjestelmän piirissä olevien palvelujen osalta?

- Sisältyykö ja missä määrin valinnanvapauden piirissä oleviin palveluihin julkisia hallinto-tehtäviä ja miten perustuslain 124 §:n edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseksi yksityisen hoidettavaksi mallissa toteutuvat? sekä
- Miten valinnanvapausjärjestelmässä toteutuu palvelujen kansanvaltainen päätöksenteko ja ohjaus?

PL 6 §:n ja 19 §:n toteutuminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen säännös on perustuslain 19 § oikeudesta sosiaali-turvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Momentti sisältää myös oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon ja välttämättömiin sosiaalipalveluihin (HE 309/1993 vp, s. 69). Pykälän 3 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata siten kuin lailla tarkem-min säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustus-lain 6 § sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellon. Eri alueiden asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tätä on yhdessä perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettaman velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen tulkittava siten, että valinnanvapausjärjestelmä ei saa myöskään ennakoitavissa olevi-en vaikutusten osalta asettaa eri alueiden asukkaita erilaiseen asemaan ilman lakiin perustuvia hy-väksyttäviä perusteita.

Yhdenvertaisuuden kannalta olennaista on näin ensinnäkin se, ettei valinnanvapausjärjestelmässä ketään aseteta erilaiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Ehdotetun valinnanvapauslain mu-kaan valinnanvapaus koskisi lähtökohtaisesti kaikkia Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin kuuluvia henkilöitä asuinpaikasta ja palvelutarpeesta riippumatta. Valinnanvapauslakiehdotuksen 12 §:n mukaan asiakkaan oikeudesta valita maakunnan liikelaitoksen toimipiste voidaan poiketa, kun asiakkaalle on tehty tahdosta riippumatonta hoitoa tai huolenpitoa koskeva päätös hoitoon tai huo-lenpitoon liittyvästä perustellusta syystä. Poikkeamisesta on näin säädetty ennakolta laissa ja lisäksi poikkeamiseen tarvitaan hoitoon tai huolenpitoon liittyvä perusteltu syy. Tahdosta riippumattoman hoidon tilanteessa yksilön oman tai toisten terveyden tai turvallisuuden perusteella itsemääräämis-oikeutta muutoinkin on rajoitettu, minkä vuoksi asiakkaan tilan johdosta täysimääräinen valinnan-vapaus voisi olla ristiriidassa laissa säädetyn potilaan hoidon tai hoivan kanssa. Lisäksi käytännössä tällöin tarvitaan usein vaativampaan hoitoon tai hoivaan erikoistuneita palveluita, joita ei ole kaikis-sa toimipisteissä tarjolla.

Valinnanvapauslakiluonnoksen 42 §:n 6 momentissa säädetään palvelun tuottajan velvollisuudesta ohjata asiakas palvelutarpeen arviointiin maakunnan liikelaitokseen silloin, kun asiakkaalla on tar-vetta muihin kuin asiakkaan itsensä valitsemalta suoran valinnan palveluiden tuottajalta saatavissa oleviin palveluihin. Säännöksellä pyritään turvaamaan palveluintegraatio erityisesti paljon erilaisia palveluita tarvitsevien asiakkaiden osalta. Säännös ei rajoita yksilöiden oikeutta valinnanvapauteen. Maakunnan liikelaitoksen kautta on saatavissa julkisen viranomaisen palvelutarpeen arviointiin perustuvia terveydenhuollon erikoistason tai pitkäaikaisia tai laajempia sosiaalihuollon palveluita. Säännöksellä pyritään turvaamaan samalla erityisesti heikommassa asemassa oleville suunnitelmal-lisesti, asiakkaan kokonaistarpeita vastaavat palvelukokonaisuudet.

Toiseksi yhdenvertaisuuden kannalta on merkityksellistä, miten eri puolilla maata on tarjolla sosiaa-li- ja terveyspalveluita nykyistä enemmän markkinoilla olevaa palveluntuotantoa hyödyntävässä tuotantomallissa. Lakiesityksen vaikutusarvioinnissa käsitellään sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinaehtoisien tuotannon edellytyksiä eri puolilla maata. Vaikutusarviointia varten Kilpailu- ja

kuluttajavirasto (KKV) on laatinut laajemman selvityksen kilpailun hyödynnettävyydestä, hyödyistä ja toimivuuden edellytyksistä sosiaali- ja terveystaloudessa (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä). Kilpailullisten markkinoiden ja sitä kautta tosiasiallisen valinnanvapauden muodostuminen tulee KKV:n arvion mukaan olemaan erilaista eri maakunnissa. Tämä heijastaa myös nykytilaa, jossa alueelliset erot ostopalveluiden käytössä kuntien vastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamisessa ovat merkittäviä. Vuoden 2014 tietojen perusteella suurimmillaan yksityisten yritysten ja järjestöjen osuus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuotannosta oli Pohjois-Karjalassa (13,5 %) ja pienin Etelä-Karjalassa (2,3 %). Markkinoita on tarkoitettu hyödyntää varsinkin suoran valinnan palveluissa perustason ja laajennetun perustason palveluissa sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin avulla osassa vaativampia palveluita. Perusterveydenhuollossa yksityisten tuottajien osuus on nykyisin pienempi kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa yleensä, mikä johtuu siitä, että erityisesti osassa sosiaalipalveluja yksityisten ja järjestötaustaisten tuottajien osuus on merkittävä. Vuonna 2014 perusterveydenhuollosta keskimäärin 5,4 prosenttia tuotannosta ostettiin yksityisiltä ja järjestöiltä. Pienin osuus oli Etelä-Karjalassa (2,5 %) ja suurin osuus Pohjois-Karjalassa (10,6 %).

KKV:n arvion mukaan erityisesti suurissa kasvukeskuksissa ja väestörikkaammissa maakunnissa markkinaperusteista tarjontaan tulee muodostumaan helpommin ja laajemmin kuin vähäisemmän väestön ja harvemman asutuksen maakunnissa. Pinta-alaltaan laajoissa maakunnissa maakuntien sisäiset erot ovat myöskin alustava arvion mukaan merkittävät. Valinnanvapauden tosiasialliset mahdollisuudet eivät tule näin olemaan kaikkialla Suomessa samanlaiset, mutta tarjontaan vaikuttavat myös maakuntien tekemät ratkaisut. Markkinaperusteisen palvelutarjonnan mahdollisuuksista toisaalta kertoo se, että yksityisen ja järjestösektorin tuotannon osuus on vuonna 2014 suurin Pohjois-Karjalan maakunnassa, mikä ei KKV:n selvityksen perusteella ole toimintaympäristöltään helppoin laajan markkinapohjaisen palvelutarjonnan syntymiselle.

Yhdenvertaisuuden toteutumista on erityisesti tarpeen arvioida sosiaali- ja terveystaloudellisuuden näkökulmasta. Suoran valinnan palveluiden saatavuus ja pääsy palveluihin eivät saa jäädä riippumaan vain siitä, kuinka hyvin markkinaperusteista tuotantoa on kyseiselle alueelle syntynyt. Valinnanvapauslakiin on tarpeen ottaa selkeät säännökset siitä, että maakunnan tulee järjestää sosiaali- ja terveystaloudellisuus siinäkin tilanteessa, että maakunnassa ei ole markkinapohjaista tarjontaa ja maakuntalain 116 §:ssä säädettäväksi ehdotettu julkisen palveluvuoroituksen asettamismenettelyllä ei voida saada asukkaiden sosiaali- ja terveystaloudellisuuden tarvetta suoran valinnan piiriin kuuluvissa palveluissa riittävästi palvelutarjontaa. Maakunta olisi näissä tilanteissa velvoitettava palveluiden järjestämiseen yhtiöittämisvelvoitteesta riippumatta. Yhdenvertaisuuden arviointiin vaikuttaa siten keskeisesti se, miten arvioidaan maakunnan tosiasiallisia edellytyksiä järjestää näissä tilanteissa palvelut.

Yhdenvertaisuutta tulee edelleen arvioida siitä näkökulmasta, onko eri osissa maata ja eri väestöryhmiin kuuluvilla yksilöillä yhdenvertaiset mahdollisuudet saada henkilökohtaisen tarpeensa mukaista, mahdollisimman vaikuttavaa hoitoa tai sosiaalihuollon palveluita. Vaikutusarvioinnin perusteella valinnanvapaus tukee sinänsä palveluiden ja palveluprosessien uudistumista. Yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi valtakunnallisella ohjauksella on osaltaan pyrittävä huolehtimaan siitä, että kehityksen tulokset saadaan mahdollisimman hyvin eri maakuntien ja niiden alueilla asuvan väestön käyttöön. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisinta olisi palveluntuottajien harjoittama asiakasvalinta eli kermankuorinta. Valinnanvapauslakiehdotuksessa on pyritty kermankuorintaa rajoittamaan ja estämään useilla säännöksillä. Tuottajat eivät saa valikoida asiakkaitaan ja lisäksi tuottajien korvauksia koskevilla säännöksillä on pyritty siihen, että hyvin erilaiset väestöryhmät olisivat tuottajien näkökulmasta kiinnostavia. Valinnanvapauden käynnistymisvaihe on vaikutusarvioinnin pe-

rusteella markkinoiden muodostumisen ja siten vaikutusten yhdenvertaisuuteen kannalta ratkaisevan tärkeä.

PL 124 §:n tarkoittamien tehtävien siirto

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

Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pää- sääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Hallintotehtävien uskominen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle on toisin sanoen aina poikkeus pääsäännöstä. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä esittänyt näkemyksensä siitä, että perustuslain 124 §:n mukaisella järjestelyllä voi etenkin yksityisen oikeusasemaan olennaisesti vaikuttavissa tilanteissa olla vain viranomaistoimintaa täydentävä ja avustava luonne. Perustuslain perustelujen mukaan valtuutusta ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnol- listen tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tai niin sanottujen ”kvasiviranomaisten” perustamiseen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on koskenut yksittäisten tehtävien siirtoa. Valiokunta on yksittäisenkin tehtävän osalta edellyttänyt, että

- Kyseessä ei ole merkittävän julkisen vallan siirto;
- Tehtävän siirto on tarkoituksenmukainen mm. hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten tarpeiden sekä myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden vuoksi
- Siirrettäessä huolehditaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaati- musten turvaamisesta.

Julkinen hallintotehtävä sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ei ole perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella yksiselitteisen selvää, mikä osa toimintaa kuuluu merkittävän julkisen vallan käytön, julkisen vallan käytön tai julkisen hallintotehtävän kategoriaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei siirrettäisi valinnanvapauden piiriin merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Valinnanvapautta arvioidaan lähinnä julkisen hallintotehtävän ja julkista valtaa sisältävien tehtävien siirron näkökul- masta.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:ssä ”julkisella hallintotehtävällä” viitataan varsin laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksen- tekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 §:n perustelujen sekä perustuslakivaliokunnan tulkinta- käytännön mukaan, julkisen hallintotehtävän käsite on ”julkisen vallan käyttöä” laajempi käsite ja että julkinen hallintotehtävä voi olla luonteeltaan myös palvelutehtävä. Julkiseksi hallintotehtäväksi katsottava lakisääteinen palvelutehtävä ei välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä tai julkisen val- lan käytön osuus siinä voi ainakin olla vähäinen.

Sosiaalihuollossa tehdään paljon yksilöpäätöksiä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja joissa puututaan myös merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Terveystenhoito on puolestaan perinteisesti nähty ns. tosiasiallisena toimintana, jossa ei pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöksiä. Tästä huolimatta myös terveydenhuollossa tosiasiaa käytetään potilaan aseman ja oikeuksien kannalta julkista valtaa, kun arvioidaan potilaan terveydentilaa, diagnosoidaan sairauksia ja tehdään diagnosoinnin tutkimiseen liittyviä ratkaisuja, tehdään ratkaisuja hoidon tarpeesta sekä hoitotoimenpiteistä, joihin potilas ohjataan tai ei ohjata. Näistä ratkaisuista riippuu saako ihminen hoitoa vaiko ei.

Hallituksen esityksen valinnanvapauslaiksi tavoitteena on laajentaa ihmisten oikeutta valita palvelujen tuottaja julkisen ja yksityisen palvelujen tuottajan välillä. Nykyisinkin terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:ssä säädetään varsin laajasta oikeudesta valita julkisen terveydenhuollon yksikkö tai toimipiste. Lakiin perustuva valinnanvapaus, joka käsittäisi myös mahdollisuuden valita julkisen, yksityisen tai järjestön ylläpitämän palveluntuottajan välillä, olisi pääsääntönä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja soveltuvien osin myös erikoistason palveluissa.

Hallituksen esityksellä tavoitellaan uudenlaista nykyistä laajempaa monituottajamallia, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen tuotantoa. Tarkoituksena on saada aikaan asetelma, jossa palveluiden erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan nykyistä paremmin vertailla.

Perustuslain 19 § ei edellytä, että julkisen vallan olisi itse tuotettava kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Lainsäädäntöön sinänsä jo suhteellisen vakiintuneesti sisältyy monituottajamallin sisältäviä säännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 4 kohdassa säädetään, että kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hankkimalla palveluita valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymästä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Säännös sisältyi jo vuonna 1992 voimaantulleeseen alkuperäiseen lakiin ja sittemmin siihen on tehty vain teknisiä muutoksia ja lisätty saman pykälän 5 kohtaan säännökset palvelusetelistä. Monituottajamallin sisältänyt säännös ei sellaisenaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Palvelusetelistä annettu lainsäädäntö on sen sijaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2009 vp.). Terveystenhoitolaisissa ja kansanterveyslaissa sekä erikoissairaanhoidoissa on kuitenkin keskeisenä ajatuksena, että kunnan ja kuntayhtymän tulee itse myös tuottaa terveydenhuollon palvelut monilta keskeisiltä osilta. Sosiaalihuoltolaissa säädetään viranomais tehtävistä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisille kuuluvina toimintoina sekä lisäksi eräistä kunnallisista sosiaalipalveluista. Muilta osin laki lähtee siitä, että asiakkaan todettua palvelutarvetta varten käytetään myös yksityisten tahojen tuottamia palveluita ja voidaan käyttää palveluseteliä.

Monituottajamallin toteutuksella ja valinnanvapausääntelyn sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka palvelujen saatavuus tosiasiaa toteutuu. Kysymystä julkisten hallintotehtävien rajanvedosta ei perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edellytysten turvaamiseksi ole perusteltua tarkastella yksinomaan muodollisilla perusteilla siitä näkökulmasta, missä oikeudellisessa muodossa oleva toimija tekee tiettyjä laissa säädettyjä päätöksiä. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon, mikä vaikutus eri ratkaisuilla on perusoikeuksien käytännön toteutumisen edellytyksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisena vallankäyttönä tai ainakin julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää nykyisin kunnan ja jatkossa maakuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädetyn maakunnan järjestämisvastuun ytimeen kuuluvaa vastuuta siitä, että:

- ihmiset saavat palvelut yhdenvertaisesti
- palveluihin kerättyjä verovaroja käytetään tehokkaasti väestön tarvitsemiin palveluihin siten, että myös yksilötasolla riittävät ja tarpeen mukaiset palvelut turvataan.

Verovarojen käytön näkökulmasta jokainen palvelu- tai hoitopäätös on samalla päätös rahoituksen kohdentamisesta. Pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista määritetään näiden päätösten kautta. Hoitopäätökset terveydenhuollossa ovat luonteeltaan terveydenhuollon ammattihenkilön tosiasiallista toimintaa ja harvemmin hallintopäätöksiä.

Kysymys siitä, voidaanko tätä julkista hallintotehtävää joiltain osin siirtää, nousee esiin valinnanvapausjärjestelmän suoran valinnan palvelujen kohdalla sekä maksusetelipalveluissa. Näissä palveluissa maakunnalla ei olisi nykyjärjestelmän kaltaista ”portinvartijuutta” siitä kenelle ja millä edellytyksillä palveluja annetaan, vaan tämän ohjaus ja valvontamekanismit järjestettäisiin nykytilanteeseen verrattuna toisin.

Portinvartijalla tarkoitetaan valinnanvapausjärjestelmien yhteydessä palvelutarpeen arviointia, joka nykyjärjestelmässä on viranomaistoiminto, jonka tekee sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö järjestämisvastuussa olevan toimijan johdon organisoinnin, ohjeistuksen ja linjausten mukaisesti. Järjestämisvastuussa olevan toimijan johto on vastuussa siitä, kuinka toiminnan organisointi tapahtuu siten, että voimavaroja käytetään yhdenvertaisesti väestön ja yksilöiden tarpeisiin nähden.

Terveydenhuollossa virkasuhteessa toimiva terveydenhuoltolain 57 §:n tarkoittama vastaava lääkäri on vastuussa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidon johtamisesta, valvonnasta ja laadusta. Tähän tehtävään sisältyy siten vastuu siitä, millä kriteereillä ja miten palvelujen saatavuus toteutetaan. Sosiaalihuollossa yksilöpäätökset tehdään aina virkasuhteessa järjestämisvastuussa olevaan viranomaiseen. Nykyjärjestelmässä virkavastuullisella johdolla on suorat työnjohdolliset keinot käytettävissään vastatessaan yhdenvertaisuudesta sekä toiminnan tehokkuudesta ja laadusta.

. Valinnanvapauslakiluonnoksen 64 §:n mukaan suoran valinnan palveluita tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilöiden suorittaessa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä. Säännös ei kuitenkaan koske maksuseteli- tai asiakassetelituottajia eikä tuottajia, joilta suoran valinnan palveluja hankitaan alihankintana. Perusoikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen osalta myös riittävä ohjaus ja valvonta muun muassa sopimuksen muodossa olisi perusteltua myös maksu- ja asiakassetelituottajien osalta.

Monisyisemmäksi tilanteen tekee sosiaali- ja terveydenhuollon osalta se, että PL 124 §:n tarkoittamien tehtävien ala ei liity vain siihen, saako ihminen tiettyä palvelua vaiko ei. Merkityksellistä oikeuksien toteutumisessa on myös se, millainen on tämän palvelun sisältö ja miten palvelu annetaan. Perusoikeuksien ja niiden yhdenvertaisen toteutumisen varmistaminen edellyttää näin palvelujen sisällön lakiin perustuvaa ohjausta. Terveydenhuollossa merkityksellistä sekä palvelun saannin kannalta että kustannusten muodostumisen kannalta on esimerkiksi se, millaisia kuvantamis- tai muita tutkimusmenetelmiä missäkin tilanteessa käytetään. Sosiaalihuollon osalta esimerkiksi kotipalvelut voivat vaihdella suuresti sekä sisällöllisesti että ajallisesti. Eräänä esimerkkinä voidaan mainita myös sellainen palveluasuminen, joka sisältää tavoitteellista kuntoutusta. Tällöin palvelutarpeen arvioinnin jälkeen on valvottava toteutuuko kuntoutus myös käytännössä tehokkaasti tavoitteiden saavuttamiseksi. PL 124 §:n tarkoittamat tehtävät eivät siten liity vain ns. portinvartijuuteen vaan myös palvelun sisällölliseen ja laadulliseen valvontaan.

PL 124 §:n tehtävien siirron edellytykset

Valinnanvapausmallissa maakunnalla säilyisi järjestämisvastuu myös valinnanvapauden piirissä olevista palveluista. Valinnanvapausjärjestelmässä siirtyisi kuitenkin julkiselta vastuulta yksityisille suoran valinnan palvelujen tuottajille (ns. sote-keskukset) laaja tehtäväkokonaisuus, joka nykyisin on pääosin organisoitu siten, että se on julkisten toimijoiden virkavastuulla tapahtuvaa toimintaa.

Perustuslain tulkintakäytännön valossa asetelma on kokonaan uusi. Aiemmat PL 124 §:n tarkoittamat julkisen vallan tai hallintotehtävän siirrot ovat koskeneet tähän verrattuna yksittäisiä rajattuja tehtäviä. Ehdotetussa mallissa yksityisille palvelujen tuottajille siirtyisi vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon huomattavan laajan kokonaisuuden eli valinnanvapauslain 15 §:ssä määriteltyjen perustason ja laajennetun perustason palveluiden tuotannosta. Näiden tehtävien osalta yksityinen palvelujen tuottaja vastaisi varsinaisen palvelutuotannon lisäksi palvelun tarpeen arvioinnista.

Palvelun tarpeen arviointi ratkaisee sen, miten PL 19 §:n palvelut käytännössä toteutuvat, koska siinä ratkaistaan se, mitä palveluja yksilötasolla ja väestötasolla annetaan ja kenelle. Tästä syystä palvelujen tarpeen arviointi on avainasemassa myös palvelujen PL 6 §:n yhdenvertaisen toteutuksen kannalta, koska sen kautta tehdään valintoja siitä, miten tiukoin tai väljin perustein eri ihmiset saavat palveluja suhteessa muihin. Palvelutarpeen arvioinnin kautta ratkaistaan myös pitkälti se, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kerätyt verovarot käytetään.

Perustuslain esitöiden tai perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön valossa ei ole yksiselitteistä, onko näiden tehtävien siirrossa kaikilta osin kyse julkisista hallintotehtävistä ja sisältyykö niihin julkisen vallan käyttöä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että perustuslain 19 §:ää toteuttavat julkiset palvelut on laajalti ymmärrettävissä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Ehdotetun valinnanvapausmallin myötä yksityisille palvelujen tuottajille siirretään siten merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvästä PL 124 §:n tarkoittamien tehtävien piiristä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain säännös ei sen esitöiden mukaan edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslaista ei ole suoraan johdettavissa vaatimusta siitä, millainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuotantorakenteen tulisi olla. Jos julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamistehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle, järjestelyn tulee täyttää perustuslain 124 §:n edellytykset lailla säätämisestä sekä perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida kuitenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on hallintotehtävän antamisen oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Arviointi on oikeudellista harkintaa perustuslain soveltamisesta, ei lainsäätäjän ja sille esityksiä tekevän hallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Perustuslakivaliokunnan julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevassa tulkintakäytännössä (mm PeVL 8/2014 vp) on tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että on luotu riittävä ohjaus- ja valvontamalli siirretyn hallintotehtävän ohjaamiselle ja valvonalle. Esimerkiksi turvallisuusverkkoa koskevan esityksen osalta (HE 54/2013) perustusvaliokunta (PeVL 8/2014) on edellyttänyt, että ”sääntelyn sisältämä valvonta- ja ohjausmalli tosiasiallisesti ja

selkeästi turvaa toiminnan luonne huomioon ottaen palveluntuottajan riittävän valvonnan ja ohjauksen” ja ”toiminnan tehokas ja johdonmukainen johtaminen varmistetaan kaikissa käytännön tilanteissa, erityisesti poikkeustilanteissa”.

Julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksissä on kyse oikeudellisista kriteereistä, joissa painottuvat perusoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyvät seikat. Kriteereitä on arvioitava valinnanvapausjärjestelmän osalta maakunnan järjestämisvastuun, asukkaiden perusoikeuksien turvaamisen, valtion sekä tuottajien näkökulmasta.

Julkisen hallintotehtävän tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä puoltavat osittain käsitykset asiakkaan perustason palvelujen saatavuuden paranemisesta. Vaikutusarvioinnissa on esitetty, että valinnanvapausjärjestelmällä voi olla ainakin osassa maata perustason palveluita ja niiden saatavuutta vahvistavaa vaikutusta. Tehtävien antamisen yksityiselle tarkoituksenmukaisuutta vastaan olevia seikkoja ovat puolestaan maakunnan itsehallinnon rajoittaminen sekä hallinnon ja talouden hoidon monisyisyys ja –portaisuus. Perusoikeusnäkökulmasta on tärkeää, että palveluiden tuottaminen säilyy sekä asiakkaiden että tehtävien hoitamisesta vastaavien toimijoiden kannalta asianmukaisena ja toimivana kokonaisuutena.

Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on punnittava muun muassa sitä, turvataanko järjestelmällä perusoikeudet yhdenvertaisesti koko Suomessa ja millaiset ovat maakunnan mahdollisuudet turvata palvelut viimekätisen vastuun kantajana. Myös riittävän rahoituksen turvaaminen on olennaista arvioinnissa.

Suoran valinnan palvelun tuottajien vastuulla olevat palvelut

Koska PL 124 §:n tarkoittamasta tehtävien siirrosta on säädettävä lailla, on tärkeää, että siirrettävien tehtävien kokonaisuus on lailla säädetty riittävän selkeästi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan tehtävien siirron oikeudellisten edellytysten arviointi on lisäksi tehtävä kunkin tehtävän osalta erikseen, joten myös tästä syystä sääntelyn on oltava täsmällistä.

Suoran valinnan piiriin kuuluvista palveluista säädetään lakiehdotuksen 15 §:ssä. Ehdotettu säännös on suoran valinnan palvelujen osalta kuvattu yleisluonteisesti sääntelykohteeseen liittyvistä syistä. Suoraan kyseisen pykälän perusteella ei siten ole yksiselitteistä käytännön toimintojen tasolla, millainen palvelukokonaisuus suoran valinnan palveluista muodostuu. Säännöksen mukaan suoran valinnan palvelujen piirissä olevat palvelut määräytyisivät terveydenhuollon osalta keskeisesti uudellisilla käsitteillä: ”yleiset sairaudet” ja ”tavanomaisimmat pitkäaikaissairaudet”. Suoran valinnan palveluja määritellään lakiehdotuksessa toisaalta myös käyttämällä termiä ”perustaso”. Näitä termejä ei ole määritelty lakiluonnoksessa. Valinnanvapauslakiin on tarkoitus lisätä näiden yleisen tason määritelmät.

Maakunta sen sijaan määritteli tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain ja valinnanvapauslain perusteella nämä palvelukokonaisuudet. Sääntelymalli on avoin ja joustavasti kehittyväksi tarkoitettu hoidon ja palveluiden tarkoituksenmukaisen kehittämisen mahdollistamiseksi. Hoidot ja palvelut kehittyvät jatkuvasti. Tarkoituksena olisi, että tavanomaisten sairauksien ja oireiden hoitoa, joka voidaan antaa muussa kuin sairaalaympäristössä, olisi saatavissa suoran valinnan palveluina sote-keskuksista. Koska sote-keskukset olisivat terveydenhuoltolaissa säädettyjen terveystieteiden tapaan keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon toimija ja maakunnan asukkaille lähellä tuotettavien palveluiden tuottaja, olisi tärkeää, että niissä annettavia hoitoja ja palveluita

voitaisiin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehittymisen tahdissa uudistaa. Tätä tavoitetta voidaan pitää myös asiakkaiden etuna ja myönteisenä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin toteuttamisen kannalta.

Rajanveto suoran valinnanpalvelujen, ehdotuksen 5 luvussa tarkoitetun asiakassetelijärjestelmän ja muiden palvelujen välillä vaikuttaa myös maakunnan julkisen liikelaitoksen tehtäviin ja muodostuvaan palveluverkoston kokonaisuuteen sekä siihen, miten vastuut valinnanvapautuottajien välillä jakautuvat. Rajanvedolla on merkitystä myös palvelujen saatavuuden kannalta eli siihen, minne ihmisten tulee hakeutua saadakseen tiettyyn tarpeeseen palveluja. Valinnanvapauslakiesitystä on tarkoitus jatkovalmistelussa täsmentää siten, että vastuita selkeytetään ja asiakkaan näkökulmasta on selkeää mihin hän voi eri tilanteissa hakeutua palvelujen saamiseksi.

Suoran valinnan piiriin kuuluvan sääntelyn ja asiakassetelijärjestelmässä viime kädessä maakunnan lakiin perustuvan velvoitteen perusteella tekemän päätöksen kautta ratkeaa valinnanvapauslain 40 §:n mukaisesti myös se, mitkä palvelut maakunnan on yhtiötettävä ja mitkä liikelaitos voi tuottaa itse. Rajanvetojen ja siten vastuiden määrittelyssä maakunnan palvelukuvauksia koskevat, valinnanvapauslain 15 §:n 4 momentin mukaiset palvelukuvaukset ovat sääntelymallissa ratkaisevan tärkeitä.

Maakunnalle tulee näin merkittävää valtaa määritellä tarkemmin palvelukokonaisuudet ja palveluketjut. Tätä määrittelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n delegoitua norminantovaltaa koskevan säännöksen ja sitä koskevan tulkintakäytännön valossa. Maakunnan harkintaa palvelukokonaisuuksissa tulisi laissa rajata niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon sääntely-yhteys huomioon ottaen jo lain perusteella riittävän yhtenäiset käytännöt eri maakuntien ja myös eri tuottajien kesken olisi turvattu.

Suoran valinnan palvelujen määrittely pelkästään sairauksien kautta voi olla vastuiden määräytymisen kannalta ongelmallista siitä syystä, että samaa sairautta voi olla tosiasiaissa tarpeen hoitaa sekä suoran valinnan palveluja tuottavassa sote-keskuksessa että maakunnan liikelaitoksessa, koska käytännössä saman sairauden eri vaiheiden hoitotoimenpiteet voivat vaatia hyvin eritasoista ammat-tiosaamista. Yleisen sairauden tai tavanomaisen pitkäaikaissairauden hoito voi tietyssä tilanteessa vaatia myös esimerkiksi kirurgisia toimenpiteitä. Tavanomaisten pitkäaikaissairauksien piiriin voisi kuulua esimerkiksi tyypin 2 diabetes, joka nykyisin hoidetaan tyypillisesti pitkälti terveyskeskuksessa. Sairauden edetessä saattaa kuitenkin tulla tilanne, jossa sama sairaus etenee ja tarvitaan esimerkiksi kirurgisia toimenpiteitä. Valinnanvapauslakiluonnoksen 15 §:n 2 momentissa ei ole kuitenkaan rajattu sitä, mitkä tällaisten sairauksien hoitotoimenpiteet kuuluisivat suoran valinnan palvelujen tuottajan vastuulle. Tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöä ohjaavassa lainsäädännössä ja sen perusteella määriteltäisiin julkisen palveluvalikoiman ja hyvän hoidon sekä palvelun perusteita, joiden mukaista toimintaa tuottajilta edellytettäisiin. Tarkoituksena on edelleen, että kyseessä olisivat toimenpiteet, joita voidaan hyvän hoitokäytännön mukaisesti ja potilasturvallisuus huomioiden suorittaa sairaalaympäristön ulkopuolella sote-keskuksissa.

Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan haluttu määritellä suoran valinnan piiriin kuuluvia palveluja tarkkarajaisesti, koska se voisi muodostua uusien laadukkaampien ja tehokkaampien toimintatapojen esteeksi ja siten jäykistää tarpeettomasti palvelujärjestelmää. Tarkoituksena on luoda dynaaminen järjestely, jossa maakunta voisi järjestämislakiin ja valinnanvapauslain 15 §:n mukaisen toimivaltansa nojalla ohjata palvelujärjestelmää siinä rajanvedossa mitkä palvelut viimekädessä kuuluisivat suoran valinnan palveluntuottajien vastuulle ja mitkä sen omalle liikelaitokselle.

Perustuslain näkökulmasta arvioinnissa on jossain määrin merkityksellistä myös nykyinen lainsäädäntö. Rajanveto kunnan vastuulle kuuluvan niin sanotun perustason ja sairaanhoitopiirin tai erityishuoltopiirin vastuulle kuuluvien palvelujen välillä ei ole nykyisessä järjestelmässäkään yksiselitteistä ja palvelutuotannosta on voitu tietyissä rajoissa sopia.

Asetelma on kuitenkin suhteessa PL 124 §:ään siinä mielessä erilainen, että nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollossa molemmilla tasoilla palvelut toteutetaan viranomaisvastuulla, kun taas uudessa rakenteessa tapahtuisi PL 124 §:n tarkoittama tehtävien laajamittainen siirto, jonka tulee perustua lakiin. Ehdotetussa mallissa rajanveto suoran valinnan palveluista jäisi monilta osin maakunnan tulkinnan ja päätöksenteon varaan. Samalla tämä tarkoittaisi sitä, että tilanne voisi vaihdella maakuntakohtaisesti paljonkin, mikäli maakunnallista harkintaa ei pystytä riittävästi lailla ohjaamaan. Viime kädessä perustuslakivaliokunnassa on arvioitava kokonaan uudessa tulkintatilanteessa kuinka yksityiskohtaisesti maakuntien harkintaa palvelukokonaisuuksien määrittelyssä on tarpeen ohjata.

Ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan maakunta voisi omalla päätöksenteollaan päättää lakisääteisten palvelujen lisäksi muistakin suoran valinnan palvelujen piiriin kuuluvista palveluista. Sen lisäksi maakunnalla olisi 15 §:n 3 momentin mukaan oikeus määritellä pykälässä säädettyjen palvelujen osalta suoran valinnan palveluihin kuuluvia palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja (ns. laajennettu perustaso). Jos näihin tehtäviin katsotaan kuuluvan esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin kautta julkisia hallintotehtäviä, voidaan niitä antaa PL 124 §:n mukaan muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Laajennettua perustasoa koskeva sääntely sisältää lisäksi muun muassa sosiaalihuollon osalta uudenlaisen käsitteen tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvittavista sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin palveluista. Tähän liittyy vastaavia rajanveto-ongelmia, joita on edellä kuvattu 15 §:n 2 momentin palvelujen osalta.

Maakunnan järjestämisvastuu sekä sen päätös-, ohjaus ja valvontavalta

Perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaisen (PL 6 §) toteutumisen sekä PL 21 §:ssä tarkoitetun julkisen vallan vastuun näkökulmasta valinnanvapausjärjestelmää koskevissa säännöksissä tärkeimmät kohdat liittyvät maakunnan mahdollisuuteen käyttää järjestämisvastuuseen kuuluvaa päätösvaltaa sekä ohjata, seurata ja valvoa järjestämisvastuunsa puitteissa valinnanvapausjärjestelmässä olevia palvelujen tuottajia sekä varmistua siitä, että asiakas saa laissa säädetyt palvelut maakunnan järjestämisvastuunsa nojalla edelleen määrittämän palvelutason mukaisesti ja PL 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti.

Myös PL 124 § edellyttää, että lainsäätäjä varmistaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen. Sitä ei voi jättää yksin jälkikäteisvalvonnan varaan.

Maakunta vastaisi myös valinnanvapausjärjestelmän piiriin tulevien palvelujen järjestämisestä. Järjestämisvastuun sisältö määräytyisi maakuntalakiluonnoksen 7 §:n perusteella. Se mukaan maakunnalla olisi vastuu myös suoran valinnan palvelujen osalta laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;

- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Valinnanvapauslainsäätely rajoittaisi erityislakina erittäin laajalti maakunnan mahdollisuuksia päättää tuottamistavasta. Muista edellä mainituista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä maakunta olisi edelleen myös valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palvelujen osalta vastuussa.

Myös järjestämislakiluonnos sisältää säännöksiä maakunnan vastuulle kuuluvista tehtävistä liittyen suoran valinnan palveluihin. Tällaisia säännöksiä on ainakin kyseisen lakiluonnoksen 9 §:ssä, jossa säädetään maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan vastuu palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Lisäksi säädetään maakunnan vastuusta siitä, että tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja. Järjestämislakiluonnoksen 13 §:ssä säädetään maakunnan velvollisuudesta huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta.

Myös maakunnan vastuulle kuuluvien suoranvalinnan palvelujen ohjausvelvoitteiden kannalta keskeisiä ovat järjestämislakiluonnoksen 14 §:n säännökset palvelustrategiasta, 15 §:n palvelulupauksesta sekä 16 §:n säännökset maakuntien yhteistyösopimuksesta, jossa on sovittava muun muassa toimenpiteet palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien samoin kuin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.

Edellä mainittu maakuntalain ja järjestämislain säätely sisältää muun muassa perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta merkityksellisiä säännöksiä maakunnan vastuusta. Maakunnan vastuu tässä yhteydessä tarkoittaa tehtävää varmistaa perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain valossa on tulkinnanvaraista, missä määrin perustuslaki edellyttää, että kaikissa tapauksissa julkisella vallalla tulee olla omaan tuotantoon täysin rinnastuvat mahdollisuudet toteuttaa perusoikeuksia.

Maakunnan keinot käyttää päätösvaltaa ja ohjata suoran valinnan palvelujen tuottajia järjestämislakiluonnoksen tarkoittaman järjestämisvastuun toteuttamiseksi liittyvät valinnanvapauslakiluonnoksen 7 luvun säätelyyn tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä.

Valinnanvapauslain tarkoittamien palvelujen tuottajien olisi lain 29 §:n mukaisesti täytettävä ensinnäkin lakisääteiset rekisteröitymisvelvoitteet kuten velvoite olla palveluntuottajalain tarkoittamassa palvelujen tuottajien rekisterissä sekä potilastietojen osalta ns. Kanta-palvelujen käyttäjänä. Nämä edellytykset liittyvät ylipäänsä oikeuteen toimia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajana (vrt. täysin yksityisellä rahalla toimivilla markkinoilla toimivat palvelujen tuottajat).

Maakunta voisi valinnanvapauslakiluonnoksen 31 §:n mukaisesti asettaa palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja suoran valinnan palvelujen tuottajille. Palvelujen laatua ja saavutettavuutta koskevat vaatimukset voivat koskea muun muassa laatumittareiden käyttöä ja niiden perusteella määriteltä vähimmäistasoa, palvelutoiminnan henkilöstömitoitusta ja vastaanottoaikoja. Ehtojen olisi oltava yhdenmukaiset kaikille suoran valinnan palvelujen tuottajille. Palvelun tuottajana voisi toimia vain tuottaja, jonka palvelut ovat maakunnan asettamien ehtojen mukaisia.

Maakunta hyväksyisi 34 §:n mukaisesti suoran valinnan palvelujen tuottajat ja maakunnalla on oikeus 35 §:n mukaisesti peruuttaa hyväksyminen, jos 29 tai 31 §:n edellytykset eivät enää täyty.

Maakunta tekisi myös 36 §:n tarkoittamat sopimukset suoran valinnan palvelujen tuottajien kanssa.

Ehdotetun 5 luvun mukaisessa asiakassetelijärjestelmässä maakunnalla on lain perusteella velvollisuus antaa asiakasseteli, mutta näiden palvelujen tarkempi määrittely jäisi maakunnalle. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maakunnan on annettava asiakassetelijärjestelmään 15 prosenttia muista kuin julkisista hallintotehtävistä ja järjestämislain 11 §:n tarkoittamista kootuista palveluista. Asiakassetelijärjestelmään ei lakiluonnoksessa 31.1.2017 liitettäisi listautumisjärjestelmää tai sopimusta, vaan palvelujen valinta perustuisi puhtaasti asiakkaan valintaan. Maakunnan ohjaus perustuisi asiakassetelin piirissä olevien palvelujen osalta siten yksinomaan asiakassetelin sisältöön. Perusoikeuksien toteuttamisen kannalta olisi kuitenkin perusteltua, että asiakassetelijärjestelmään liitettäisiin sopimusmenettely.

PL 124 §:n tarkoittamien tehtävien siirron edellytysten ja maakunnan järjestämisvastuun näkökulmasta on tärkeää, että lainsäätäjä varmistuu siitä, että sillä, jolle tehtävä siirretään, on edellytykset vastata tästä tehtävästä. Valinnanvapauslakiluonnos ei kuitenkaan sisällä erityisiä lakisäätteisiä edellytyksiä valinnanvapautuottajana toimimiselle. Lakiin on tarkoitus ottaa tästä säännöksiä. Ehdotus sisältää myös mahdollisuuden delegoida tehtäviä edelleen muille palvelun tuottajille, kun suoran valinnan palvelujen tuottaja voi lisäksi toteuttaa vastuunsa valinnanvapauslakiluonnoksen 41 §:n mukaisesti alihankinta tms. menettelyjen kautta ilman, että lainsäätäjä on varmistunut siitä, että näillä tuottajilla on edellytykset kantaa tehtävän edellyttämä vastuu. Suoran valinnan palvelujen tuottajaksi voisi siten ilman muuta sääntelyä periaatteessa ilmoittautua palvelujen tuottaja, jolla ei itsellään olisi lainkaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiosaamista ja joka toimisi vain muuttaman henkilön työvoimalla ns. kuoriorganisaationa ja palvelut tuottaisivat sen sopimuskumppanit. Maakunnalla ei olisi sopimussuhdetta näihin palvelujen tuottajiin vaan vastuun maakunnan sopimuksen ja sen asettamien ehtojen täyttymisestä kantaisi suoran valinnan palvelujen tuottajaksi ilmoittautunut maakunnan sopimuskumppani. Koska asiakassetelijärjestelmässä ei olisi sopimus- tai ohjausmahdollisuutta sama ongelma olisi myös asiakassetelijärjestelmässä. Näiden tilanteiden varalta tuottajista annettuun lakiin ja valinnanvapauslakiin tarvitaan riittävät tuottajien riittäviä voimavaroja ja toiminnan edellytyksiä koskevat vaatimukset.

Sekä maakunnan järjestämisvastuun että suoran valinnan palvelun tuottajan vastuiden määräytymisen kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi valinnanvapauslakiluonnoksen maksuseteliä koskevat säännökset. Luonnoksen 17 §:n mukaan suoran valinnan palvelujen tuottajan on annettava asiakkaalle maksusetelin avulla mahdollisuus valita palvelun tuottaja suoran valinnan palvelukokonaisuuksiin kuuluvissa sellaisista yksittäisissä toimenpiteissä ja palveluissa, jotka ovat palvelukokonaisuuden osakokonaisuuksia. Säännös jättää avoimeksi sen, milloin on kyse säännöksen kaltaisista kokonaisuuksista. Määrittely jää käytännössä palvelujen tuottajalle. Säännös kuitenkin muodostaa asiakkaalle oikeuden valita palvelujen tuottaja näiden palvelujen osalta, koska suoran valinnan palvelun tuottajalla on säännöksen mukaisesti velvollisuus antaa niihin maksuseteli. Säännös jättää lisäksi epäselväksi sen, siirtyisikö maksusetelin tarkoittaman palvelun tuottajille PL 124 §:n tarkoittamia tehtäviä vai tapahtuisiko esimerkiksi palvelutarpeen arviointi ja palvelun toteutuksen sisällöllinen määrittely näissä tilanteissa aina suoran valinnan palvelun tuottajan toimesta. Valinnanvapauslain 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kokonaisvastuu kuuluu edelleen suoran valinnan palveluiden tuottajalle. Tarkoituksena näin on, että palvelutarpeen arviointi ja sitä koskeva vastuu kuuluu suoran valinnan palveluiden tuottajalle.

Maakunnalla ja suoran valinnan palvelujen tuottajalla ei olisi lakiluonnoksen 31.1.2017 perusteella sopimussuhdetta maksusetelipalvelujen tuottajiin. Myöskään näitä tuottajia ei siten koskisi valinnanvapauslain 7 luvun säännökset maakunnan asettamista ehdoista taikka hyväksymis- ja sopimusmenettelystä. Maakunta kuitenkin edelleen vastaisi järjestämislain mukaisesti näidenkin palvelujen

osalta järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista tehtävistä. Maakunnalla ei kuitenkaan olisi mahdollisuus seurata maksusetelijärjestelmän mukaista palvelutuotantoa. Myös suoran valinnan palvelujen tuottajaksi ilmoittautuneella tuottajalla olisi maksusetelin kattamien palvelujen osalta 17 §:n 2 momentin mukaisesti kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta. Säännökset tarkoittaisivat siten, että listautumisjärjestelmään sitoutuneella palvelutuottajalla olisi laaja vastuu myös muiden elinkeinonharjoittajien palveluista ilman minkäänlaista ohjausmahdollisuutta. Vastuu palvelujen laadun varmistamisesta olisi siten asiakkaalla ja laillisuuskysymyksissä yleisillä laillisuusvalvontaviranomaisilla. Onkin vielä tarkemmalla sääntelyllä huolehdittava siitä, että näitäkin tuottajia koskevat riittävät yleiset vaatimukset ja että maakunnalla ja maksusetelipalveluissa suoran valinnan tuottajalla on riittävät keinot varmistua toiminnan asianmukaisuudesta ja palvelun turvallisuudesta ja laadusta.

PL 124 §:n tarkoittama tehtävien siirto tarkoittaa, että yksityiselle siirtyy hoidon tarpeen arvioinnin myötä se toiminto, joka lopulta ratkaisee sen, kuinka ihmiset saavat PL 19 §:n tarkoittamat riittävät palvelut ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein. Tehtävien siirron edellytysten kannalta on siten merkittävää, että lainsäätäjä voi riittävällä tavalla varmistua, että ihmiset saavat lainsäädännön mukaisesti sekä väestön että yksilön näkökulmasta tarvitsemansa palvelut yhdenvertaisesti ja lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotetussa ratkaisussa on rahoitusratkaisulla pyritty ohjaamaan sitä, että suoran valinnan palvelun tuottajille ei synny kannusteita ylihoitoon laskuttamalla suorituksista, jotka eivät perustuisi potilaan tarpeeseen ja verovarojen hallittuun käyttöön. Valinnanvapauslakiluonnoksen 9 luvun sääntely suoran valinnan palvelun tuottajille maksettavista korvauksista perustuu 51 §:n mukaisesti kiinteän korvauksen malliin, jossa suoran valinnan palvelujen tuottaja saisi jokaisesta sille listautuneesta asiakkaasta maakunnan määrittelemän kiinteän korvauksen. Kiinteä korvaus perustuisi listautuneiden asiakkaiden määrän lisäksi lain mukaisiin tarvetekijöihin ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemiin painotuksiin. Maakunta voisi poiketa näistä painotuksista määritellesään korvauksen suuruutta. Rahoitusratkaisu tukee siten sitä, että maakunta tietää ennakolta minkä verran sen tulee suoran valinnan palveluista palvelujen tuottajille maksaa.

Ulkopuoliseen rahoitukseen perustuvassa järjestelmässä rahoitusratkaisut kannustavat helposti suoran valinnan palvelun tuottajia joko ns. ylihoitoon tai alihoitoon. Ehdotetulla rahoitusratkaisulla hillitään siten varsin tehokkaasti kannustetta ylihoitoon. Koska ehdotuksen kaltainen rahoitusratkaisu sisältää kannusteen alihoitoon, ei sen kautta voida turvata sitä, että suoran valinnan palvelujen tuottajan asiakkaat saavat riittävät ja tarpeensa edellyttämät palvelut. Näin ollen maakunnalla tulisi olla riittävät mekanismit sen varmistamiseksi, että palvelujen saatavuus toteutuu yhdenvertaisesti ja lainsäädännön mukaisesti. Valinnanvapauslakiluonnoksessa on joitain erityisiä maakunnan ohjausta ja valvontaa koskevia säännöksiä. Valinnanvapauslain 46 §:n mukaan valinnanvapauslaissa tarkoitettujen valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottajien on toimitettava maakunnalle pykälässä säädetyt tiedot asiakkaista ja asiakkaille annetuista palveluista. Valinnanvapauslain 68 §:ssä säädetään lisäksi maakunnan valvonnasta sekä tietojensaantioikeudesta ja tarkastusoikeudesta. Tämä säännös ei sisällä erityistä yksilötason tai maakunnan vastuiden toteuttamisen oikeussuojamekaniikkaa sen varmistamiseen, että ihmiset saavat nämä palvelut lainsäädännön tarkoittamalla tavalla tarpeensa mukaisesti yhdenvertaisesti. Maakunnan valvonnan keinoista säädetään muuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksessa. Järjestämislakiluonnoksen 21 §:n mukaan maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulee määritellä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten

sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Palvelun tuottajien omavalvontaohjelmasta säädetään järjestämislakiluonnoksen 24 §:ssä, jossa edellytetään tuottajien valvojan palveluntuottajalle asetettujen yleisten velvoitteiden toteutumista. Valvonnan kannalta merkityksellinen on järjestämislain 58 §, jonka mukaan maakunta toimii sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasrekisterin rekisterinpitäjänä ja voi siten sitä kautta myös valvoa ja seurata yksilötasolla tuottajien toimintaa. Tämä edellyttää kuitenkin tarkoitukseen sopivia tietojärjestelmiä. Jatkovalmistelussa on tarkoitus tarkastella säännösten kokonaisuutta siinä valossa, onko maakunnalle turvattu riittävät keinot vastuidensa toteuttamiseksi.

Asiakkaalla ei ole ilman uusia erityisiä säännöksiä varsinaisia oikeusturvakeinoja saattaa asiaansa käsiteltäväksi maakunnassa, jos hän kokee, ettei saa tarpeensa edellyttämiä palveluja. Kantelumenettely on ilman erityistä säännöstä sinänsä käytettävissä.

Kansanvaltaisuus

Sote-uudistuksen myötä muodostuva palvelukokonaisuus rakentuu maakunnan itsehallinnon vaaraan. PL 2 §:n tarkoittama kansanvaltaisuus kanavoituu järjestelmään PL 121 §:n 4 momentin tarkoittaman kuntaa suuremmalla alueella toteutettavan itsehallinnon kautta. Keskeisimpänä kansanvaltaisena toimielimenä on suorilla vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Rahoitusvastuu on kuitenkin valtiolla. Valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvat palvelut eivät kuitenkaan nyt esitetyn mallin osalta poikkea demokratian kanavoitumisen näkökulmasta kokonaisratkaisusta, vaan myös niissä kansanvaltaisuuden tulee toteutua maakunnan itsehallinnon ja maakuntavaltuuston päätöksenteon kautta.

Edellä kuvattu maakunnan päätös- ja ohjausvallan määrittely on keskeistä myös maakunnan itsehallinnon arvioimisen näkökulmasta. Jotta maakunnan kansanvaltaisuus ulottuisi valinnanvapausjärjestelmään kuuluihin palveluihin, tulisi maakunnalla olla niihin päätösvaltaa järjestämisvastuun keskeisiltä osilta. Palvelujen sisällön lisäksi maakunnalla pitäisi olla päätösvaltaa myös taloudestaan.

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta ratkaisu on kuitenkin osaksi ongelmallinen, koska maakunnan päätöksenteko- ja ohjauskeinot ovat edellä kuvatusti rajalliset valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen osalta. Kun uudistuksessa lisäksi siirretään PL 124 §:n tarkoittamia tehtäviä laajassa mittassa yksityisille palvelujen tuottajille, jää maakuntavaltuuston rooli etäiseksi valinnanvapauden piirissä olevista palveluista. Toisaalta maakuntavaltuuston päätösvaltaa myös kaikkien tuottajien osalta korostava tulkinta voisi hyvin tiukasti tulkittuna käytännössä johtaa siihen, että ainoa perustuslain vaatimukset täyttävä tapa järjestää palveluiden tuotanto on se, että maakunta tuottaa ne itse. Vertailukohtana voidaan todeta, että nykyjärjestelmässä järjestäjällä on lainsäädännön rajoissa kokonaisuudessaan päätösvalta siitä, miten se haluaa palvelut tuottaa, millaisilla sopimusehdoilla ja rahoituksella se mahdolliset ostopalvelut toteuttaa sekä myös päätösvalta purkaa tällaiset järjestelyt, jos ne eivät osoittautu lainsäädännön vaatimukset täyttäviksi tai muutoin tarkoituksenmukaisiksi.

Kunnan itsehallintoa ja perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua maakunnan itsehallintoa ei suoraan voida rinnastaa toisiinsa. Kun sosiaali- ja terveydenhuollossa kyseessä on perusoikeuksien toteuttaminen laissa maakunnalle annettuna tehtävänä, on olennaisin kysymys valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa se, kuinka hyvin järjestelmä turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Kriittisesti tulee sen sijaan suhtautua ratkaisuihin, joissa perusoikeuksien yhdenvertaisessa toteutumisessa on ongelmia ja jotka samanaikaisesti ovat pulmallisia kansanvallan kannalta.

Kansanvallan toteutumisen näkökulmasta laaja yhtiöittämisvelvollisuus siirtää palvelutuotannon valinnanvapauspalvelujen osalta perinteisen hallinnon ohjauksen sijaan markkina-, sopimus- ja omistajaohjauksen piiriin. Siinä ohjausmahdollisuudet ovat sekä lainsäädännön että käytännön kokemuksen perusteella rajatumpia ja heikompia.

Maakunnan viimekätinen vastuu

Valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen osalta voi syntyä tilanteita, joissa osaan maata ei synny markkinoiden kautta palvelutuotantoa tai näitä palveluja esimerkiksi haja-asutusalueella ainoa palvelujen tuottaja menee konkurssiin.

Järjestämislakiluonnoksen 22 §:n 3 momentissa säädetään palvelujen saatavuuden turvaamiseksi muun muassa näiden tilanteiden varalle maakunnan liikelaitokselle velvollisuus tuottaa palvelut (ns. viimekätinen vastuu).

Käytännössä maakunnan liikelaitoksen toimintaedellytykset näissä tilanteissa voivat olla haasteelliset. Koska valinnanvapausjärjestelmän piirissä olevien palvelujen tuottaminen on valinnanvapauslain 40 §:n mukaisesti linjattu yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin, ei maakunnalla itsellään ole välittömästi reserviä paikata palvelutuotantoa. Sen on joko perustettava kyseiselle alueelle uusi yhtiö tai turvaututtava Euroopan unionin valtiontukia koskevien määräysten tarkoittamaan, maakuntien osalta maakuntalain 116 §:ssä säädettyyn julkisen palveluvelvoitteen asettamismenettelyyn (ns. SGEI-menettely), jotka molemmat vievät oman aikansa. Palvelujen saatavuuden turvaamisen toteutusmahdollisuudet väliaikana voivat siten olla heikot. Liikelaitos voi joutua näissä tilanteissa kohdistamaan poikkeuksellisen paljon rahoitusta kyseisten palvelujen toteutukseen. Joten valtion kohdistaman rahoituksen riittävyys on tällöin kyttävä turvaamaan viimekädessä rahoituslakiluonnoksen 6 - 8 §:n mahdollistamin keinoin.

Perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät julkisen vallan velvoitteet voinevat edellyttää, että valinnanvapauslakiin otettaisiin tarkempaa sääntelyä maakunnan päätösvallasta edellyttää tuotantoa tietyllä alueella sekä mahdollisuutta perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä syistä poiketa julkisen palveluvelvoitteen asettamista koskevasta maakuntalain 116 §:n säännöksistä. Tällaista sääntelyä on kuitenkin arvioitava myös palvelujen tuottajien näkökulmasta.

Kokonaisarvioita uudistuksen vaikutuksista ja valtiosääntöoikeudellisten edellytysten täyttymisestä

Sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnosten, valinnanvapauslakiluonnoksen sekä uuden palvelutuottajalakiluonnoksen muodostaman kokonaisuuden vaikutusarvioinnilla on olennainen merkitys sille, miten arvioidaan PL 19 §:n, PL 6 §:n sekä PL 21 §:n toteutuvan tulevassa järjestelmässä. Myös PL 124 §:n oikeudellisten edellytysten täyttymisessä vaikutusarvioinnilla on tärkeä painoarvo.

Sote-uudistuksen tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja parantaa palvelujen saatavuutta sekä hillitä kustannusten kehitystä. Valinnanvapausjärjestelmää on perusteltu sillä, että valinnanvapausjärjestelmä mahdollistaisi nykyistä paremmin palvelujen saatavuuden erityisesti perustason palveluisa. Se avaa markkinat ja mahdollistaa laatukilpailun ja innovatiiviset tavat tuottaa palveluja.

Toisaalta malli kaventaa maakunnan itsehallintoa järjestää hallintoa ja palveluja sekä tekee vaikeaksi ratkaista sen, miten maakunta myös näiden palvelujen järjestäjänä kykenee käyttämään päätösvaltaansa. Varsinkin kysymys siitä, miten maakunta voi varmistua siitä, että valinnanvapautuottajat toimivat kustannustehokkaasti ja laadukkaasti sekä käyttävät portinvartija-asemaansa väestön ja yksilön tarpeiden näkökulmasta yhdenvertaisesti ja lainsäädännön tarkoittamalla tavalla. Valinnanvapausjärjestelmän perusteella sote-palvelutuotannosta ja rahoitusjärjestelmästä tulee ilmeisesti myös moniportainen ja –monisyinen.

Maakunnan järjestämisvastuun ja talouden osalta malli on kokonaisuudessaan vaikeasti hallittavissa. Rahoituksen pirstoutuminen voi myös mahdollistaa tuotannon osa optimoinnin, jos sen hallitsemiseksi ei löydetä riittäviä keinoja.

Valinnanvapausmallin tarkoituksenmukaisuusarviointi kytkeytyy olennaisesti vaikutusarvointiin. Valmisteilla olevasta mallista on tehty alustavaa vaikutusarviointia. Tämän arvion mukaan peruspalvelujen voidaan arvioida vahvistuvan, kun asiakkaiden pääsy suoran valinnan palveluihin todennäköisesti nopeutuu. Muutos tuo todennäköisesti ainakin väestöille alueille lisää palvelutarjontaa ja parantaa siten palvelujen saatavuutta näillä alueilla. Sen sijaan harvaan asutuille alueille ei lisätarjontaa välttämättä synny. Uudistuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen voivat siis olla epätasaiset, ja siten uudistuksen hyödyt, kuten aiempaa nopeampi pääsy perustason palveluihin, jakautuvat alueellisesti epätasaisesti.

Suoran valinnan palvelujen resursointi ja voimakas kasvaminen voi toisaalta johtaa siihen, ettei maakunnan liikelaitoksen tuottamiin peruspalveluihin riitä tarpeeksi osajia tai henkilökuntaa. Peruspalvelujen jakautuminen kahteen eri organisaatiomuotoon: liikelaitokseen ja yhtiöihin voi edellä mainituista syistä johtaa siihen, että kokonaisuutena ajatellen peruspalvelut heikentyvät verrattuna sellaisiin malleihin, joissa tällaista kahtiajakoa ei tehdä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportin mukaan kilpailun lisäämisellä voidaan nähdä useita asiakkaan kannalta positiivisia vaikutuksia. Toimivan kilpailun markkinat edellyttävät, että markkinoilla on riittävästi toimijoita, jolloin yhden toimijan markkina-asema ei ole merkittävä eikä yksittäinen tuottaja voi vaikuttaa hyödykkeen tarjonta ehtoihin. Koska markkinat tulevat keskittymään pääsääntöisesti kasvukeskuksiin, ei markkinoiden kautta tapahtuva laadulla kilpailu kohdennu alueellisesti yhdenvertaisesti koko väestöön. Jos maakunta ei kykene tehokkaasti paikkaamaan tätä vajetta omalla tuotannollaan, voi syrjäseutujen palvelut eriarvoistua suhteessa kasvukeskuksiin. Riskinä on myös, että ”raha seuraa asiakasta” -mallin mukainen toiminta voi johtaa myös siihen, että paljon apua tarvitsevia asiakkaita ei haluta palvella, mikäli näiden asiakkaiden erityistilannetta ei ole riittävästi pystytty huomioimaan tuottajien korvausmalleissa. Eri väestöryhmien väliseen eriarvoisuuteen palvelujen saatavuudessa vaikuttaa se, kannustaako ja mahdollistaako järjestelmä asiakasvalikoinnin (ns. kermankuorinta).

Vahvoilla järjestäjillä (maakunnilla) on lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet kehittää vaikeasti hoidettavien sairauksien ja erityisryhmien palvelujen järjestämisen ja tuottamisen edellyttämää osaamista. Maakuntauudistuksen mahdollistaman integraation näkökulmasta valinnanvapausuudistus toimii kuitenkin päinvastaiseen suuntaan. Integraatitavoite on mallissa tarkoitus toteuttaa tiedon integraatiolla ja siten integraation toteuttaminen on tehtävä uudistuksessa uudella tavalla. Monituottajamallin tuominen mukaan uudistukseen heikentää integraation tehokkuutta ja sitä kautta myös uudistuksen säästöpotentiaalia. Koska suoran valinnan palveluissa korostuvat terveydenhuollon palvelut, on sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välinen integraatio vaarassa jäädä kovin ohuek-

si suoran valinnan palveluiden tuottajissa. Tätä lieventää tosin laajaa palveluiden yhteensovittamistarvetta omaavien asiakkaiden ohjaaminen maakunnan liikelaitokseen. Toisaalta myös nämä asiakkaat (pl. laitoshoidon asiakkaat) saisivat suoran valinnan palvelut sote-keskuksista.

Sote-uudistuksen säästötavoitteen näkökulmasta valinnanvapausmallin myötä säästöjen toteutuminen on epävarmaa. Valinnanvapausmalli tarjoaa mahdollisuuksia menokehityksen hillitsemiseen. Säästötavoitteet ovat kuitenkin huomattavat. Valinnanvapausjärjestelmän toteuttamiseen liittyy paljon kustannuskehitykseen vaikuttavia epävarmuustekijöitä. Tehokkuushyötyjen saavuttaminen kilpailun kautta on epävarmaa ja edellyttää markkinoiden käynnistymisen, muodostumisen, ja ohjaamisen onnistumista. Valinnanvapausmalli sisältää myös mahdollisesti kustannuksia kasvattavia elementtejä.

Valinnanvapauden laajentaminen vahvistaa perustuslain taustaperiaatteisiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kantaviin periaatteisiin kuuluvaa yksilön itsemääräämisoikeutta. Valinnanvapaus vahvistaa asiakkaan ja ammattilaisten välistä yhteistä päätöksentekoa, millä on myös yksilötasolla myönteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Lisäksi yhteispäätösmenettely ottaa asiakkaan ja tämän itsemääräämisoikeuden paremmin huomioon. Kokonaisuutena arvioiden valinnanvapauden toteuttaminen lakiluonnoksen mukaisella tavalla heikentää maakunnan itsehallintoa sekä lisää hallinnon ja talouden hoidon monimutkaisuutta. Merkitystä on annettava sille, että palvelujen saatavuus parantuu todennäköisesti alueellisesti vain niillä alueilla, joille syntyy toimivat markkinat. Muiden alueiden osalta on arvioitava maakunnan kykyä turvata uudessa mallissa palvelut maakunnan viimekätisen vastuun kautta. Tällä seikalla on valtiösääntöoikeudellista merkitystä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Lainsäätäjällä sinänsä on laaja harkintavalta toteuttaa erilaisia yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja. Valinnanvapauslainsäädännön vaikutuksiin yhdenvertaisuuteen ja sen toteuttamisen edellytyksiin olisi kuitenkin tarvetta kiinnittää erityistä huomiota.

Jatkovalmistelu

Valinnanvapauslakiluonnosta on tarkoitus jatkovalmistelussa täydentää ja tarkentaa edellä esitettyjen perustuslainäkökohtien valossa siten, että perusoikeudet toteutuisivat yhdenvertaisesti. Maakunnan ohjaus- ja seurantajärjestelmää, asiakkaan oikeusturvaa sekä tuottajien oikeuksia ja velvoitteita täsmennetään. Säännöksiä tarkentamisella pyritään siihen, että maakunnalla on riittävät keinot turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdenvertaisella tavalla.

PL 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksiä arvioidaan lausuntokierroksen aikana ja lausuntopalautteen johdosta täydentyvän vaikutusarvioinnin perusteella.

Muodostuvan kokonaisuuden osalta arvioidaan esityksen suhdetta perustuslakiin sekä sen säätämistä.