



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

1/7

kirjaamo@stm.fi

Viite:

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntö 3.11.2017

Asia:

Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Tarkastelen hallituksen esityksen luonnosta oikeuskanslerin tehtävien mukaisesti erityisesti valtiosääntöoikeuden kannalta. Perusoikeusnäkökulmasta on keskeistä, luoko ehdotettu ohjaus- ja valvontamalli sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa oleville maakunnille ja perusoikeuksien toteutumisesta viime kädessä vastuussa olevalle valtiolle edellytykset tuotettavien palvelujen riittävyuden ja yhdenvertaisuuden sekä julkisten varojen käytön tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseen. Ohjaukselle ja valvonnalle aiheuttavat haasteita itsenäisten palveluntuottajien lukuisuus sekä palvelun valitsijan ja kustantajan eriytyminen. Ohjaus- ja valvontamallin toimivuuden ennakointi on sellainen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon asiantuntemusta vaativa kysymys, jonka arvioimiseen minulla ei ole edellytyksiä.

1. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Lausuntopyynnön mukaan hallituksen esityksen luonnoksen runkona on hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp). Lausuntopyynnön ja luonnoksen (yleisperustelut s. 5) mukaan lakiin on tehty muutokset, joita edellytetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellisestä hallituksen esityksestä (PeVL 26/2017 vp). Luonnoksen jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys ei kuitenkaan viitata kertaakaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Jaksossa ei myöskään arvioida, miten luonnos vastaa lausuntoa. Jaksossa mainitaan muutoksena edelliseen hallituksen esitykseen ainoastaan lain voimaantulo- ja siirtymäaikoja koskevat säännökset. Lisäksi mainitaan aikaisempaan esitykseen viittaamatta, että valmisteltavassa valinnanvapausmallissa ei ole yhtiöttämisvelvollisuutta (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 16). Perustuslakivaliokunnan lausunto samaa asiaa koskevasta edellisestä hallituksen esityksestä on keskeinen lähtökohta uuden esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Luonnosta olisi siten perusteltua täydentää selostamalla, mitä muita muutoksia perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta on tehty, sekä arvioimalla, miten muutokset vastaavat lausunnossa esitettyjä kannanottoja.

Jäljempänä kohdissa 2-4 käsitellään perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joiden asianmukainen huomioon ottaminen on edellytyksenä valinnanvapautta koskevan lain käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

2. Maakuntien oikeus itse tuottaa sosiaali- ja terveystalveluja

Aikaisemman hallituksen esityksen mukaan maakunnilla ei olisi ollut oikeutta tuottaa itse laissa tarkoitettuja suoran valinnan talveluja eikä asiakassetelitalveluja. Maakunta olisi kuitenkin voinut perustaa yhtiön tai yhteisön näiden talvelujen tuottamiseksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Maakunta olisi ehdotuksen mukaan voinut itse tuottaa näitä talveluja silloin, kun se olisi välttämätöntä talvelujen saatavuuden turvaamiseksi tilanteessa, jossa talveluja ei olisi asiakkaiden kohtuudella saavutettavissa markkinoilla ja jossa talvelujen saatavuutta ei voitaisi turvata lain nojalla määrättävällä julkisella talveluvelvoitteella. Suoran valinnan sosiaali- ja terveystalveluja olisivat olleet laissa määritellyt talvelut ja maakunnan lain nojalla päättämät talvelut. Maakunta olisi päättänyt ne maakunnan tuotantovastuulle kuuluvat talvelut, joiden järjestämisessä käytettäisiin asiakasseteliä. Maakunnan olisi tullut käyttää talvelujen järjestämisessä asiakasseteliä riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran valinnan talveluissa toteutuisi asiakkaan mahdollisuus valita talvelun tuottaja (15, 22 ja 52 §).

Perustuslakivaliokunta katsoi aikaisemmasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että valinnanvapauslakiehdotuksesta on poistettava säännös yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä säännökset, joiden mukaan maakunta ei saa itse tuottaa suoran valinnan talveluja eikä asiakassetelitalveluja. Perustuslakivaliokunta piti säännöksiä ongelmallisina perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin, 22 §:n ja 124 §:n kannalta (PeVL 26/2017 vp s. 41, 45 ja 53).

Uuden hallituksen esityksen luonnoksen mukaan suoran valinnan talveluja tuottaisivat maakunnan liikelaitokset sekä ilmoittautumismenettelyn perusteella hyväksytyt yhtiöt ja yhteisöt. Jos maakunnalla olisi suoran valinnan talveluja tuottava yhtiö, se rinnastettaisiin yksityiseen talveluntuottajaan, johon sovellettaisiin ilmoittautumis- ja hyväksymismenettelyä. Maakunnan olisi tarjottava asiakkaalle asiakasseteliä eräiden tuotantovastuulle kuuluvien, muiden kuin suoran valinnan talvelujen saamiseksi. Laissa määriteltäisiin 11 eri talvelua, joita varten maakunta olisi velvollinen tarjoamaan asiakkaalle asiakasseteliä talvelun saamiseksi yksityiseltä talveluntuottajalta. Yksityisellä talveluntuottajalla tarkoitettaisiin lain määritelmien mukaan maakunnan yhtiötä, yksityisoikeudellista yhteisöä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa. Maakunnalla olisi toimivaltaa päättää tarkemmin, mihin konkreettisiin toimenpiteisiin tai millä edellytyksillä asiakasseteli annettaisiin. Maakunta voisi päättää asiakassetelin käytöstä myös muissa kuin laissa säädetyissä talveluissa. Asiakassetelin käyttöä rajoittaisivat asiakas- ja potilasturvallisuuteen, maakunnan lakisääteisistä tehtävistä suoriutumiseen, talvelukokonaisuuksien toimivuuteen ja talvelujen kustannustehokkuuteen perustuvat syyt. Sääntelyn lähtökohtana on, että maakunta käyttäisi asiakasseteliä mahdollisimman laajasti silloin, kun talveluja on saatavilla asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi ja kun se on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Asiakkaalla olisi oikeus valita asiakassetelillä annettavan talvelun tuottajaksi yksityinen talveluntuottaja, jonka joku maakunta olisi hyväksynyt asiakassetelitalvelun tuottajaksi. Asiakkaalla olisi yksittäistapauksissa oikeus kieltäytyä asiakassetelistä, jolloin maakunnan olisi huolehdittava talvelun tuottamisesta muulla tavoin (2, 15 ja 24-26 §, yksityiskohtaiset perustelut s. 13, 27 ja 34).

Luonnoksessa ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuja säännöksiä maakunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta eikä kieltoa tuottaa suoran valinnan palveluja ja asiakasseteli-palveluja maakunnan omana tuotantona. Asiakassetelillä tuotettavia palveluja koskevaa sääntelyä on kuitenkin olennaisesti muutettu. Aikaisemmassa lakiesityksessä maakunnan harkintavaltaa asiakassetelin käyttöön otossa oli tarkoitus rajoittaa vain valinnanvapauden toteutumista koskevan, yleisellä tasolla ilmaistun tavoitteen avulla. Nyt ehdotettavan sääntelyn mukaan maakunnalla olisi velvollisuus ottaa asiakasseteli käyttöön useissa eri palveluissa, ellei asiakassetelin käytön rajoituksista muuta johdu. Velvollisuus käyttää asiakasseteliä palvelujen tuottamiseen tarkoittaisi, että maakunta ei voisi itse tuottaa vastaavia palveluja muille kuin asiakasetelistä mahdollisesti kieltäytyville asiakkaille. Hallituksen esityksessä olisikin arvioitava, missä määrin ehdotettu asiakassetelijärjestelmä merkitsi käytännössä maakunnan oman palvelutuotannon kieltämistä tai olennaista rajoittamista. Lisäksi olisi arvioitava, voiko asiakassetelijärjestelmä johtaa käytännössä yhtiöittämisvelvollisuuteen, jos maakunnan olisi esimerkiksi muiden palveluntuottajien puuttuessa perustettava yhtiö asiakassetelillä tuotettavia palveluja varten. Arvioinnissa olisi otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot maakunnan oman palvelutuotannon kieltämisestä sekä yhtiöittämisvelvollisuudesta.

3. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

3.1. Yleistä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Luonnoksen mukaisen valinnanvapausmallin toteutuessa yksityisille palveluntuottajille siirrettäisiin osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvistä perustuslaissa tarkoitetuista tehtävistä. Laissa määriteltävien suoran valinnan palvelujen osalta joko julkisella tai yksityisellä palveluntuottajalla olisi vastuu palvelujen tuottamisesta ja asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista. Laissa säädettävät ehdot täyttävillä ja maakunnan hyväksymille yksityisille palveluntuottajille annettaisiin verraten laaja tehtäväkokonaisuus, jonka voidaan katsoa sisältävän julkisia hallintotehtäviä etenkin siltä osin kuin tehtävät koskevat palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista (18 §, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 8 ja 11).

Aikaisemmasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 124 §:n sanamuodon korostavan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta painotti, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Vaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavan julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on lisäksi se, että tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp s. 8 ja 49).

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemman hallituksen esityksen ehdotusta julkisten tehtävien siirrosta poikkeuksellisen mittavana, ja katsoi, että erityisen merkitykselliseksi siirron laajuuden teki se, että julkinen valta velvoitettiin siirtämään palveluiden tuottaminen muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta katsoi, että ehdotettu sääntely ei yksityisten hoidettaviksi osoitettavien tehtävien laadun ja laajuuden vuoksi sopinut yhteen niiden tavoitteiden kanssa, joiden mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja joiden mukaan tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp s. 52).

Velvollisuudesta siirtää palveluiden tuottaminen muulle kuin viranomaiselle on uudessa luonnoksessa luovuttu. Kuitenkin suoran valinnan palvelujen osalta yksityisellä palveluntuottajalla voisi edelleen olla vastuu palvelujen tuottamisesta ja asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista (18 §). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselle taholle siirtyviin tehtäviin siirtyy hoidon tarpeen arvioinnin myötä se toiminta, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät palvelut ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein. Valiokunta piti selvänä, että edellytys tehtävän antamisen tarpeellisuudesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ei täyttynyt. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan paljon huomiota siihen, että ehdotettu siirto oli laaja, ja että julkiseen valtaan oli kohdistettu kielto tuottaa siirron kohteena olevia palveluja (PeVL 26/2017 vp s. 52-53). Aiemmin mainittu tarkoituksenmukaisuusvaatimus edellyttää uudenkin esityksen osalta sitä, että vaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun tehtäväkokonaisuuden kohdalla erikseen. Lakiluonnoksessa on lueteltu, mitkä tehtäväkokonaisuudet voidaan siirtää yksityisten hoidettaviksi, mutta siirron tarkoituksenmukaisuutta tai tehtävän luonnetta ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntoon nähden arvioitu riittävän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta. Tällöin on vaikea arvioida myöskään sitä, onko tehtävä sen laatuinen, että se on tarkoituksenmukaista siirtää, tai onko se sisällöltään myös käytännössä sellainen, ettei siihen sisälly yksilön oikeuksia tai etuja koskevaa päätöksentekoa.

Aikaisemmassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että suoran valinnan palveluntuottaja tekee asiakkaalle sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun hallintopäätöksen ja että palveluntuottaja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista (32 § ja 53 § 2 momentti). Perustuslakivaliokunta painotti esityksestä antamassaan lausunnossa, että sosiaalihuollon palveluiden kuulumista suoran valinnan palveluihin tulee vielä tarkastella seikkaperäisesti ottaen huomioon valiokunnan arviot perustuslain 124 §:n tulkinnasta. (PeVL 26/2017 vp s. 46 ja 53). Sosiaalihuollon osalta uudessa esityksessä todetaan, että yksityisille tuottajille ei siirrettäisi vastuuta yksilöä koskevien hallintopäätösten tekemisestä, vaan vain ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä sekä palvelujen antamista maakunnan liikelaitoksen tekemän palveluntarpeen arvioinnin ja hallintopäätöksen perusteella (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 7). Nyt siirtyviksi ehdotettuihin, ohjaukseen ja neuvontaan liittyviin tehtäviin sekä palveluiden antamiseen palvelutarpeen arvioinnin perusteella ei siis tulisi sisältyä julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia toimia. Esityksessä vaikuttaisi jäävän kuitenkin liian avoimeksi, miten voidaan varmistua siitä, että siirtyviin tehtäviin ei tosiasiallisesti sisälly julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia toimia ja miten tätä valvotaan.

3.2. Subdelegointi

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että edellisessä hallituksen esityksessä ehdotetussa sääntelyssä ei ollut kyse vain teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä eteenpäin, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Vaikka eteenpäin siirrettäviä tehtäviä olikin rajoitettu, mahdollisesti siirrettävien tehtävien laajuus

muodostui valiokunnan lausunnon mukaan varsin huomattavaksi. Valiokunta katsoi muun muassa, että sääntelyä on välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp s. 57).

Uuden lakiluonnoksen mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä toiselta palveluntuottajalta. Suoran valinnan palveluntuottajan on tällöin huolehdittava siitä, että alihankkija täyttää laissa säädetyt toimintaedellytykset. Suoran valinnan palveluntuottaja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista (53 §). Esityksen perusteissa on todettu, että suoran valinnan palvelujen tuottajan tulee aina vastata itse asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laatimisesta, mutta muilta tuottajilta voidaan hankkia palveluja näin tunnistetun palvelutarpeen perusteella asiakassuunnitelman mukaisesti. Kyseessä ei olisi tällöin esityksen mukaan julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen, vaan oman palvelutuotannon täydentäminen alihankinnan keinoin (yksityiskohtaiset perustelu s. 58-59, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 10). Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevät seikat, uudesta esityksestä ja sen perusteluista ei riittävän selkeästi ilmene, ovatko alihankkijoille siirrettävät tehtävät ainoastaan teknisluonteisia ja koskevatko ne vain tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Perustuslakivaliokunta katsoi edellisestä esityksestä antamassaan lausunnossa lisäksi, että tällaisen perusoikeuksien toteutumiseen läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa olisi tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla (PeVL 26/2017 vp s. 56). Uudesta esityksestä ei kuitenkaan ilmene valiokunnan edellyttämien tavoin se, miten viranomaisvalvonta sekä laatu- ja muut vaatimukset tosiasiallisesti ulottuisivat alihankkijoille siirrettäviin tehtäviin.

4. Maakuntien tehtävien lakisääteisyys

Aikaisemmassa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi suoran valinnan palvelujen pilotoinnista vuosina 2017-2022. Pilotoinnin toimeenpanijoita olisivat olleet pilotointiin osallistuvat kunnat ja kuntayhtymät, ja maakunnilla olisi ollut oikeus jatkaa pilotointia lain voimaantulon jälkeen vuosina 2019-2022. Pilotoinnit oli tarkoitus käynnistää voimassaolevan lainsäädännön nojalla, eikä niillä ollut tarkoitus muuttaa kuntien asukkaiden oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdotettu säännöksiä pilotoinnissa mukana olevista alueista tai niiden hyväksymisen kriteereistä (88 §, perustelut s. 270-271). Perustuslakivaliokunta katsoi, että suoran valinnan palvelut olisivat lain voimaantultua muodostuneet pilotoinnin piirissä olevilla alueilla erilaisiksi muihin maakuntiin verrattuna. Perusoikeuksia, tässä tapauksessa erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta koskevan sääntelyn on oltava lain tasoista. Tämän vuoksi sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan täydennettävä säätämällä pilotointiin osallistuvista alueista tai niiden valintakriteereistä (PeVL 26/2017 vp s. 62-63). Uuden luonnoksen mukaan pilotointi toteutettaisiin vuosina 2018-2019 ja laki tulisi voimaan vuoden 2020 alussa. Maakunta voisi kuitenkin jo vuonna 2019 tehdä tiettyjä suoran valinnan palveluja koskevia päätöksiä (84 ja 90 §, yleisperustelut s. 1, yksityiskohtaiset perustelut s. 90 ja 100). Uudessa luonnoksessa mainitaan, että luonnos ei sisällä säännöksiä pilotointiin kuuluvista alueista tai niiden valintakriteereistä. Perustelut ovat samat kuin aikaisemmassakin esityksessä (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 17). Luonnoksessa olisi vielä tarpeen selvyyden vuoksi arvioida, onko ennen lain voimaantuloa suoritettavalla pilotoinnilla lain voimaantulon jälkeen vaikutuksia palvelujen toteutumiseen eri maakunnissa ja maakuntien asukkaiden asemaan erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Aikaisemmassa hallituksen esityksessä ehdotettiin säännöstä suoran valinnan palveluntuottajille maksettavista kannustinperusteisista korvauksista. Maakunta olisi voinut asettaa korvausten perusteiksi palvelujen laatuun, kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä mittareita ja perusteita, joiden mukaisesti määräytyisi osa palveluntuottajille maksettavista korvauksista. Valtioneuvostolle ehdotettiin valtuutta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä korvausten mittareista ja perusteista sekä näiden perusteella maksettavien korvausten vähimmäis- tai enimmäismääristä (66 § 1 ja 4 momentti, perustelut s. 226-227). Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotus ei sisällä perussäännöstä korvausten vähimmäis- tai enimmäismäärien määräytymisen perusteista. Perustuslakivaliokunta edellytti asetuksenantovaltuuden poistamista näiltä osin tai lain täydentämistä perussäännöksellä (PeVL 26/2017 vp s. 64). Uuden luonnoksen mukaan maakunta voisi maksaa suoran valinnan palveluntuottajille maksettavien muiden korvausten lisäksi kannustinperusteisia korvauksia. Kannustinperusteisten korvausten tulisi määräytyä palvelujen laatuun, kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen kuvaavien tekijöiden tai maakunnan asettamien muiden tavoitteiden perusteella. Asetuksenantovaltuus koskisi tarkempia säännöksiä kannustinperusteisten korvausten perusteena olevien palvelujen laadun, kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden mittareista sekä mainittujen tekijöiden perusteella maksettavien korvausten vähimmäis- ja enimmäismääristä (69 § 1 ja 4 momentti). Luonnoksessa ei ehdoteta mitään säännöstä kannustinperusteisten korvausten vähimmäis- tai enimmäismäärien määräytymisen perusteista. Luonnoksesta näyttäisi siten edelleen puuttuvan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettu asetuksenantovaltuuteen liittyvä perussäännös.

Aikaisemmassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että maakunta voisi päättää toimenpiteistä tai palveluista, joista suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettaisiin suoriteperusteisia korvauksia. Edellytyksenä olisi ollut, että korvausten maksaminen olisi perusteltua laissa säädettävien, korvauksia koskevien yleisten periaatteiden kannalta. Näiden periaatteiden mukaan korvausten olisi kannustettava tehokkaisiin palveluihin sekä edistettävä väestön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakyvyn ylläpitämistä. Lisäksi korvausten olisi tuettava palvelujen vaikuttavuustavoitteita, asiakkaiden valinnanvapautta ja maakuntatalouden kestävyttä. Valtioneuvoston asetuksella ehdotettiin annettavaksi tarkempia säännöksiä muun muassa korvausten vähimmäismäärästä (61 ja 67 §). Esityksen perustelujen mukaan valtio voisi asetuksella ohjata suoriteperusteisten korvausten käyttöä valtakunnallisen yhdenvertaisuuden ja parhaiden käytäntöjen toteuttamiseksi (perustelut s. 227). Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiin ei ehdoteta perussäännöstä korvausten vähimmäismäärästä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta edellytti asetuksenantovaltuuden poistamista tältä osin tai lain täydentämistä perussäännöksellä (PeVL 26/2017 vp s. 64). Uudessa luonnoksessa maakuntien toimivalta maksaa suoriteperusteisia korvauksia ja korvauksia koskevat yleiset periaatteet ovat ennallaan. Korvausten vähimmäismäärästä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella siten, että korvaukset tukevat niitä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti palvelujen vaikuttavuustavoitteita, asiakkaiden valinnanvapautta ja maakuntatalouden kestävyttä (63 ja 68 §). Asetusta annettaessa olisi siten korvausten vähimmäismäärien harkintaan sovellettava samaa säännöstä, joka sitoo myös maakuntaa sen päättäessä korvausten maksamisesta. Maakunnan itsehallinnollinen asema huomioidaan ottaen valtioneuvoston ja maakunnan toimivalta vaikuttaa rinnakkaiselta. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, sisältääkö ehdotus perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettun, korvausten vähimmäismäärää koskevan perussäännöksen.

5. Muut huomiot

Lakiluonnoksen 3 §:n 2 momentin mukaan yksityisten palveluntuottajien kyseisen lain mukaisessa toiminnassa sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Tämä asettaa suoran valinnan palvelujen

sekä asiakaseteleihin ja henkilökohtaisiin budjetteihin perustuvien palvelujen tuottajien henki- löstään kohdistuvia merkittäviä koulutus- ja osaamisvaatimuksia sekä vastuuta.

Nähdäkseni tässä ja yleisemminkin tehtävien yksityiselle antamisessa olisi ollut mahdollinen myös vaihtoehto, jossa olisi pyritty erottelemaan julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen osalta julkiset hallintotehtävät nykyistä selkeämmin ja rajatumminkin muista tehtävistä. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluvat selvästi riittävien ja yh- denvertaisten palvelujen saatavuuden varmistaminen, puitteiden määrittäminen julkisen vallan rahoittamien yksittäisten palvelujen tuottamiselle (fiskaalinen päätöksenteko), palvelukokonai- suuksien määrittäminen yksittäisiä palveluja paljon tarvitseville asiakkaille ja asiakkaiden it- semääräämisoikeuteen puuttuminen. Yksittäisten palvelujen tuottamisessa palveluja paljon tar- vitseville asiakaseteleiden tai henkilökohtaisten budjettien pohjalta taikka palveluja satunnai- sesti tarvitseville suoran valinnan pohjalta painottuu sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillinen päätöksenteko. Yksittäisiä palveluja tuottaviin tahoihin tulisi kohdistaa sekä fis- kaalista että ammatillista ohjausta ja valvontaa, mutta varsinaisen viranomaisluonteen niille rakentaminen ei olisi käsittääkseni välttämätöntä.

Lakiluonnoksessa määritellään termit palveluntuottaja, yksityinen palveluntuottaja, palvelu- yksikkö, suoran valinnan palvelut, sosiaali- ja terveyskeskus, suun hoidon yksikkö ja asiakas- seteli. Maakunnan liikelaitos kuuluisi määritelmien mukaan palveluntuottajiin ja maakunnan yhtiö yksityisiin palveluntuottajiin (2 §, yksityiskohtaiset perustelut s. 3). Palveluntuottaja- termiä käytetään kuitenkin yhteyksissä, joissa ilmeisesti tarkoitetaan yksityisiä palveluntuotta- jia (esim. 52, 71 ja 72 §). Lakiluonnoksessa käytetään myös termejä yksityinen sosiaali- ja ter- veyskeskus, yksityinen suunhoidon yksikkö, suoran valinnan palveluntuottaja, yksityinen suo- ran valinnan palveluntuottaja ja asiakassetelipalveluntuottaja. Jatkovalmistelussa olisi kiinnitet- tävä huomiota määritelmien johdonmukaiseen käyttöön sekä harkittava, voitaisiinko käytettä- viä termejä vähentämällä tai tarkentamalla parantaa lain ymmärrettävyyttä. Yhtenä lakitekni- senä keinona määritelmien ja termien vähentämisessä voitaisiin esimerkiksi jättää pois yksityisen palveluntuottajan määritelmä ja käyttää vain palveluntuottajan määritelmää sekä lisäksi säätää, mitä palveluntuottajaa koskevia säännöksiä ei sovelleta maakunnan liikelaitokseen.

Edellä kohdissa 1-4 on todettu useita tarpeita täydentää hallituksen esityksen valtiosääntö- oikeudellisia perusteluja. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta olisi suotavaa, että esitys toimitettaisiin oikeuskanslerinvirastoon ennakkollista tarkastusta varten hy- vissä ajoin ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö,
esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO