

Asiantuntijalausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveysministeriö on 9.11.2017 pyytänyt jokaiselta sote-asiantuntijaryhmän jäseneltä asiantuntijalausuntoa 3.11.2017 päivätystä hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (valinnanvapauslaki).

Asiantuntijoita on lausunnoissaan pyydetty arvioimaan esitysluonnosta erityisesti seuraavien kysymysten osalta:

1. voidaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta;
2. antaako lakiluonnos asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun;
3. jos asiakkaalla on laaja-alaisia palvelutarpeita, toteutuuko lakiluonnoksen perusteella asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja; sekä
4. antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen?

Mainittuihin kysymyksiin on vaikeaa antaa vastauksia pelkästään oikeudellisen asiantuntemuksen perusteella. Arvelen, että niihin on vaikeaa antaa vastausta edes terveydenhuollon hallintoon ja johtamiseen liittyvän asiantuntemuksen perusteella. Tutkimustieto muiden maiden (esim. Ruotsin) valinnanvapausmallin vaikutuksista ei ole yksiselitteistä, eikä tutkimustuloksista voida vetää suoria johtopäätöksiä esitysluonnoksessa ehdotetun mallin suhteen. Esitysluonnoksesta itsestään käy ilmi se, että ehdotetun valinnanvapauslain vaikutukset saattaisivat olla hyvinkin *ristiriitaiset*. Terveydenhuollon palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden arvellaan lisääntyvän valinnanvapauden myötä siellä, missä ne ovat jo ennestään varsin hyvällä tasolla eli tiheään asutuilla alueilla. Esitysluonnoksessa arvellaan toisaalta, että palveluiden saatavuus ja saavutettavuus

saattaisivat heiketä harvaan asutuilla alueilla tai ainakaan ne eivät toteutuisi samanlaisina kaikissa maakunnissa ja kaikilla alueilla.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 19.3 §:n sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamisvelvoitesäännöksen näkökulmasta on jokseenkin arveluttavaa esittää säädettäväksi lakia sillä perusteella, että halutaan kaventaa terveystalveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa nykyisin olemassa olevia eroja samalla myöntäen, että uusikaan malli ei välttämättä johda sen parempaan lopputulokseen. Yksilöiden oikeus riittäviin terveystalveluihin on perusoikeutena *ensisijainen* suhteessa yksilöiden valinnanvapauteen, joka ei ole sellaisenaan perusoikeus vaan henkilökohtaisesta vapaudesta (PL 7 §) ja yksityiselämän suojasta (PL 10 §) johdettu oikeus. Yksilö kun ei tee valinnanvapaudella yhtään mitään, jos tosiasiasa ei ole vaihtoehtoja, joiden väliltä valita. Mutta koska talveluiden järjestämisvastuu – ja siitä seuraava viimekätinen tuottamisvastuu – olisi ehdotetussa mallissa maakunnilla, ei esitysluonnoksessa ehdotettua mallia voida pitää pelkästään vaikutusarvioinnin ristiriitaisuuden vuoksi perustuslain vastaisena. Maakunnilla arvellaan olevan paremmat mahdollisuudet turvata sosiaali- ja terveystalvelut kuin monilla kunnilla nykyjärjestelmässä. Jos valinnanvapausmalli otetaan käyttöön ehdotetussa muodossaan, vasta aika tulee näyttämään, miten se toimii ja minkälaisia korjauksia siihen tulee myöhemmin tehdä.

Joka tapauksessa nyt ehdotettu malli on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomampi kuin hallituksen esityksessä HE 47/2017 ehdotettu malli. Suoran valinnan talveluiden yhtiöittämisvelvoitteesta ja sote-keskusten myöntämistä asiakaseteleista on luovuttu kokonaan, mikä on perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa perusteltua. Niin ikään on luovuttu ajatuksesta antaa yksityisille talveluntuottajille päätöksentekovalta rajatuissa sosiaalihuollon talveluissa. Sosiaalihuollon talveluiden jättäminen suoran valinnan talveluiden ulkopuolelle on sekin valtiosääntöoikeudellisesti selkeämpi ja ”varmempi” ratkaisu, sillä niiden myöntämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä toisin kuin esimerkiksi perusterveydenhuollon talveluissa. Kaiken kaikkiaan katson, että esitysluonnoksessa on otettu verrattain hyvin huomioon perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2017) edelliseen valinnanvapauslakiesitykseen kohdistama kritiikki ja että esitysluonnos tästä syystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomampi.

Koska pidän lausuntopyyntöissä erikseen esitettyihin kysymyksiin vastaamista jokseenkin mahdottomana tehtävänä – varsinkaan oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna – tyydyn esittämään muutaman valtiosääntöoikeudellisen kommentin, jotka liittyvät asiakassetelipalvelujärjestelmään ja suoran valinnan palveluihin.

Esitysluonnoksessa asiakassetelipalveluja arvioidaan perustuslain 124 §:n valossa.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään, että "[j]ulkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle." Esitysluonnoksessa asiakassetelijärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta perustellaan etupäässä sillä, että se lisäisi palveluiden saatavuutta tuomalla yksityiset palvelutuottajat julkisen palvelutuotannon rinnalle. Katson, että asiakassetelijärjestelmän pohdinta perustuslain 124 §:n valossa on jossain määrin epätarkoituksenmukaista.

Asiakasseteli vastaisi toimintaperiaatteeltaan pitkälti nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelijärjestelmää. Palvelusetelilakia (569/2009) säädettäessä perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt lainkaan huomiota perustuslain 124 §:ään (ks. PeVL 10/2009). Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, palvelusetelissä käytössä ei niinkään ole kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta, vaan palvelun tuottamistavasta päättämisestä, joka voimassa olevan lain mukaan kuuluu kunnan itsehallintovallan alaan. Asiakkaalla on palvelusetelilain nojalla oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, mikä sekään ei viittaa julkisen hallintotehtävän siirtämiseen. Asiakkaalla olisi kieltäytymisoikeus myös ehdotetussa asiakassetelijärjestelmässä, eikä asiakassetelillä maksettaviin palveluihin saisi sisällyttää palveluita, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

Ehdotettua asiakassetelijärjestelmää tulee sen sijaan tarkastella alueellisen itsehallinnon periaatteen eli perustuslain 121.4 §:n valossa. Pakollinen asiakassetelijärjestelmä rajoittaisi maakuntien itsehallintoa. Esitysluonnoksessa on perusteltu asianmukaisesti jokaisen palvelusetelin käyttöalaan kuuluvan palvelun osalta erikseen, miksi se on syytä ottaa palvelusetelijärjestelmän piiriin. Perusteluina on esitetty muun muassa palveluiden saatavuuden parantumista, asiakkaan valinnanvapauden lisääntymistä, eri palveluiden integraation mahdollistamista ja hoitosuhteen jatkuvuutta. Nämä perustelut kiinnittyvät mielekkäällä tavalla perustuslain 19.3 §:ään ja tarjoavat siten vahvat perusteet alueellisen

itsehallinnon rajoittamiselle. Pitkälti samoja perusteluita on esitetty suoran valinnan palveluille ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotolle, jotka nekin rajoittaisivat maakunnallista itsehallintoa.

Kun julkista palvelutuotantoa ollaan kerralla huomattavassa määrin siirtämässä suoran valinnan palveluiden, asiakassetelijärjestelmä ja henkilökohtaisen budjetin myötä yksityisille palvelutuottajille – ja samalla rajoittamassa merkittävästi maakunnallista itsehallintoa – ehdotusta olisi kuitenkin syytä tarkastella myös järjestelmätason näkökulmasta eikä pelkästään yksittäisten palveluiden näkökulmasta. Eli mitä näin mittava uudistus merkitsee sosiaali- ja terveystalouden kokonaisjärjestelmän kannalta? Eesitysluonnoksessa tuodaan esille useita epävarmuustekijöitä, joita uudistukseen liittyisi: palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus, ammattihenkilöstön saatavuus julkisella sektorilla, maakuntien tosiasialliset ohjauskeinot, vaikutus maakuntien talouteen, ja niin edelleen. Nämä huomattavat epävarmuustekijät puoltavat uudistuksen toteuttamista asteittain. Eesitysluonnoksessa suoran valinnan palveluihin siirtymisen sekä asiakassetelijärjestelmän käyttöönoton onkin ehdotettu tapahtuvan porrastetusti. Koska uudistuksen seuraukset perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta ovat kuitenkin varsin epävarmoja, valtiosääntöoikeudellisesti olisi perustellumpaa ehdottaa valinnanvapaus toteutettavaksi ensin suppeammassa muodossa – esimerkiksi jättämällä suoran valinnan palveluista lääketieteen erikoisalojen mukaiset palvelut sekä asiakassetelipalveluista kiireetön leikkaustoiminta valinnanvapauden ulkopuolelle. Valinnanvapautta voitaisiin myöhemmin laajentaa näihin palveluihin, jos kokemukset ensivaiheessa ”vapautettujen” palveluiden osalta olisivat positiivisia.

Espoossa 30.11.2017



Toomas Kotkas