



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

1/7

kirjaamo@stm.fi

Viite:

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntö 31.8.2016 STM068:00/2015

Asia:

Luonnos maakuntauudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskevaksi hallituksen esitykseksi

1. Valmisteluprosessi

Luonnos hallituksen esitykseksi (sote- ja maakuntauudistus) sisältää ehdotuksen maakuntalaiksi, laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaksi laiksi (järjestämislaki) ja eräksi näihin liittyviksi laeiksi. Esityksen keskeisenä sisältönä on maakuntien perustaminen sekä sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämisen siirto kunnilta maakunnille. Esityksen ja lausuntopyynnön mukaan muun muassa asiakkaan valinnanvapaudesta julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen välillä on valmisteilla erillinen hallituksen esitys (valinnanvapauslainsäädäntö). Valmisteilla olevalla valinnanvapauslainsäädännöllä näyttäisi kuitenkin olevan olennainen vaikutus sote- ja maakuntauudistuksen eräisiin keskeisiin periaatteisiin. Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ehdotetaan maakunnan organisaatiossa eri viranomaisten tehtäviksi ainakin sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen osalta (maakuntalaki 8 ja 52 §, järjestämislaki 22 §). Järjestämisen ja tuotannon erottamisen perusteluna esitetään ilmeisesti valinnanvapauden liittyen tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus yksityisen sektorin toiminnan kanssa ja se, että julkisen sektorin palveluntuottajat voisivat arvioida toimintaansa painottamatta oman tuotannon ja tuotanto-organisaatioiden etuja. Valinnanvapauslainsäädännön keskeneräisyyden vuoksi esitys on tähän liittyviltä osiltaan alustava, ja järjestämisen ja tuotannon erottamisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on jätetty osittain avoimeksi (yksityiskohtaiset perustelut s. 158-159 ja 328-330). Esityksessä myös todetaan, että tästä aikataulusta johtuen ”on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea arvioida kaikilta osin” (yksityiskohtaiset perustelut s. 354).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön verkkosivuilta saatavien tietojen mukaan sote- ja maakuntauudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle joulukuussa 2016 tai viimeistään vuoden 2017 alussa. Valinnanvapauslainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys lähetetään lausuntokierrokselle marraskuussa 2016 ja se olisi tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2017 siten, että sitä voidaan käsitellä rinnakkain sote- ja maakuntauudistusta koskevan

esityksen kanssa. Sote- ja maakuntauudistusta koskevaan esitykseen sisältyvien lakien voimaantuloajaksi on suunniteltu 1.7.2017. Aikataulut näyttäisivät johtavan siihen, että lausunnonantajat eivät meneillään olevan lausuntokierroksen aikana saa tietoonsa kaikkia sote- ja maakuntauudistuksen keskeisiä ehdotuksia. Aikatauluista voi myös seurata se, että sidosryhmien kuuleminen sote- ja maakuntauudistuksen sekä valinnanvapauslainsäädännön muodostamasta kokonaiskuvasta tapahtuu ensimmäisen kerran vasta eduskunnassa. Eduskunta on koolla kevätistuntokaudella normaalisti noin neljä ja puoli kuukautta helmikuusta kesäkuuhun. Hallituksen esitysten valmisteluajankaus voi johtaa asianmukaista käsittelyä vaarantavaan tilanteeseen eduskunnassa, kun kyse on erittäin laajoista uudistuksista, joita koskevien lakien toivotaan tulevan voimaan heti eduskunnan kevätistuntokauden päättyttyä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslaissa säädetään myös eduskunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (perustuslaki 14 ja 37 §). Oikeuskansleri on aikaisemmin kuntarakennemuutoksen valmistelua koskeneessa ratkaisussaan ottanut kantaa sidosryhmien kuulemiseen ja eduskunnan tietojensaantioikeuteen eri lainvalmisteluhankkeiden yhteensovittamiseen näkökulmasta. Ratkaisussa arvioitiin tilannetta, jossa kuntarakennemuutosta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle ja samaan aikaan käynnistettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Kuuleminen on ratkaisun mukaan toteutettava riittävän varhaisessa valmisteluvaiheessa, jossa kuuleminen voi vielä tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön, mutta toisaalta vasta sitten, kun kuultavilla on käytettävissään riittävät tiedot kantojensa muodostamiseksi. Kahden laajan ja toisiinsa vaikuttava lainvalmisteluhankkeen eritahtisuutta ei katsottu onnistuneeksi ratkaisuksi muun muassa perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuu- den ja osallistumisoikeuksien sekä eduskuntakäsittelyn näkökulmasta (OKV/5/21/2013 ym.). Sote- ja maakuntauudistuksen sekä toisaalta valinnanvapauslainsäädännön valmistelussa eritahtisuus ei näytä olevan ajallisesti samaa luokkaa kuin edellä selostetussa tapauksessa, mutta aikataulun kireyden vuoksi kuitenkin merkityksellistä asianmukaisen kuulemisen ja eduskunnan tietojensaantioikeuden kannalta. Olisikin välttämätöntä, että lausunnonantajille annettaisiin riittävä kokonaiskuva sote- ja maakuntauudistuksesta siinä vaiheessa, kun valinnanvapauslain- säädäntöä koskevat ehdotukset valmistuvat lausuntokierrosta varten. Lisäksi eduskunnan kan- nalta on välttämätöntä, että kokonaiskuva on eduskunnan käytettävissä sote- ja maakuntauudis- tuksen käsittelyn alkaessa.

2. Kansanvaltaisuus ja itsehallinto

Perustuslaissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Kansanvaltaan sisältyy yksi- lön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan velvollisuutena on edistää mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansan- vallan katsotaan kuuluvan itsehallinnon periaatteisiin (perustuslaki 2, 14 ja 121 §, HE 1/1998 vp s. 74 ja 175-176).

Maakuntalain mukaan ylin päätöksentekijä maakunnassa olisi vaaleilla valittava maakunta- valtuusto. Tämä järjestely olisi maakunnan itsehallinnon kansanvaltaisuu- den perustana. Esityk- sessä tunnustetaan kuitenkin kansanvaltaisuu- den toteutumisen kannalta ongelmia maakunnan sisäisessä tehtävienjaossa ja päätöksenteossa. Ongelmat liittyvät esityksen mukaan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen maakunnan organisaatiossa. Maakunnalla olisi palve- lujen järjestämisvastuu, mutta palvelut tuottaisi eri viranomainen, maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitoksen piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa palveluja koskevasta päätöksen- teosta, ja tuotannon kokonaisuuden osalta päätöksenteko etäännyisi kauemmaksi vaaleilla vali-

tusta maakuntavaltuustosta. Lisäksi vastaavissa kuntien toimintamalleissa on aikaisemmin havaittu ongelmaksi se, että järjestäjällä ei ole järjestämisvastuun kannalta riittävää tietoa ja osaamista, jos palvelutuotanto on järjestetty erilliseen organisaatioon (yksityiskohtaiset perustelut s. 328-329).

Kansanvaltaisuutta arvioitaessa esityksessä on käsitelty ainoastaan maakunnan palvelulaitoksen asemaa suhteessa maakunnan ylimpään päätöksentekoon. Arvioinnin kannalta on kuitenkin huomionarvoista, että maakunnan toiminta olisi muullakin tavoin jakautunut eri organisaatioihin. Maakunnalla olisi tytäryhteisöjä, joiden kanssa maakunta muodostaisi maakuntakonsernin. Maakuntakonserniin kuuluisivat myös yhteisöt, joissa maakunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Lisäksi maakuntakonserniin kuuluisi maakunnan palvelulaitos, jolla olisi omia tytäryhteisöjä (maakuntalaki 4 §, yksityiskohtaiset perustelut s. 4-6). Maakunnan ja palvelulaitoksen olisi perustettava tytäryhteisöjä eli niillä olisi yhtiöittämisvelvollisuus silloin, kun maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla (maakuntalaki 118 §, järjestämislaki 22 §). Yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla on Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö ja Euroopan komission antamat valtioneuvon koskevat suuntaviivat (yksityiskohtaiset perustelut s. 5 ja 113). Sääntely vastaisi kuntia koskevaa, voimassa olevaa lainsäädäntöä (kuntalaki 126 §). Tytäryhteisöt tulisivat siten olemaan maakunnan organisaatiossa välttämättömiä tietyin edellytyksin, ja niiden myötä toiminta usein jakautuisi oikeudellisesti erillisiin organisaatioihin. Kokonaisuutena maakuntakonserni muodostuisi hyvinkin jakautuneeksi ja monitasoiseksi. Kun maakunnalla kuitenkin olisi järjestämisvastuu palveluista, joita maakuntakonsernin muut yksiköt tuottavat, herää kysymys maakunnan riittävästä vaikutusvallasta ja kansanvallan ulottumisesta palvelutuotantoon ja konsernin muuhunkin toimintaan kaikilla tasoilla ja kaikissa yksiköissä. Ehdotukseen sisältyy maakunnan omistajaohjausta koskeva säännös, jolla perustelujen mukaan varmistetaan mm. maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen. Säännös on kuitenkin informatiivinen (maakuntalaki 43 §, yksityiskohtaiset perustelut s. 56-58). Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida kansanvaltaisuuden toteutumista koko maakuntakonsernin näkökulmasta ja tarkastella myös maakunnan palvelulaitoksen asemaa osana tätä kokonaisuutta.

Järjestämislain mukaan joitakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman maakunnan tuotantovastuulle siten, että muilla maakunnilla ei olisi oikeutta tuottaa näitä palveluita. Muilla maakunnilla säilyisi näiden palvelujen järjestämisvastuu, mutta niillä ei olisi päätösvaltaa palvelujen tarpeen, laadun ja määrän määrittelyssä eikä palvelujen tuotannossa. Laissa määriteltäisiin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavat maakunnat, mutta muiden palvelujen kokoamisesta ja niistä vastaavista maakunnista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen todetaan kaventavan kansanvaltaisuutta, mutta olevan välttämätön potilasturvallisuuden ja palvelujen laadun vuoksi (järjestämislaki 11 §, yksityiskohtaiset perustelut s. 143-145 ja 321). Ehdotus näyttäisi johtavan siihen, että joku tai jotkut maakunnat käyttäisivät päätösvaltaa muiden maakuntien sijasta asioissa, joissa viimekätinen vastuu kuitenkin kuuluisi muillekin kuin päätösvaltaa käyttäville maakunnille. Järjestelyä olisikin arvioitava tarkemmin maakuntien itsehallinnon ja siihen kuuluvan kansanvallan näkökulmasta erityisesti muiden kuin päivystyspalvelujen osalta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että itsehallinnosta on säädettävä lailla (perustuslaki 121 §). Itsehallinnon rajoitusten määrittely kaikilta osin asetuksen tasoilla säännöksillä olisi syytä perustella erikseen.

3. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Järjestämislain tarkoituksena olisi ehdotuksen mukaan edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosi-

aali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. Tavoitteisiin pyrittäisiin sillä, että maakunnat järjestäisivät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja palvelujen tuottamisesta vastaisivat maakuntien palvelulaitokset. Maakunnat voisivat tuottaa palveluja itse, yhdessä muiden maakuntien kanssa tai omistamiensa yhtiöiden tai yhteisöjen kautta, minkä lisäksi maakunnat voisivat tehdä yksityisten palvelun tuottajien kanssa sopimuksia palvelujen tuottamisesta. Keskeisenä ajatuksena olisi, että asiakkaiden tarvitsemat palvelut sovitettaisiin yhteen tarpeen mukaisiksi kokonaisuuksiksi ja että asiakas voisi jatkossa tietyiltä osin valita palvelujensa tuottajat valinnanvapauslainsäädännön perusteella. Maakunta päättäisi palvelustrategiassaan tavoitteet yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärälle, ja lähtökohtana olevan monituottajamallin mukaisesti yksityiset palvelun tuottajat tulisivat tuottamaan palveluja lisääntyvässä määrin. Uudistuksen yhtenä tavoitteena onkin yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvattaminen nykyiseen verrattuna.

Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (perustuslaki 19 §). Perustuslain mukaan julkinen 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 viranomaisille (perustuslaki 124 §). Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole perustuslain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa määritelty tyhjentävästi, vaan julkisen hallintotehtävän käsite on laaja ja joustava. Perustuslain periaatteena on, että julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain poikkeustapauksissa ja siinä säädetyin edellytyksin. Julkisia hallintotehtäviä hoitavat siis yleensä viranomaiset ja niissä työskentelevät virkamiehet. Järjestämislain perusteluissa on todetaan, että perustuslaissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella. Perustelujen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on vaikea erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei sovellettaisi julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevia perustuslain vaatimuksia (yksityiskohtaiset perustelut s. 330).

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (mm. PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 27/2014 vp) ottanut kantaa siihen, millaisia julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa hoidettavaksi muille kuin viranomaisille ja millä edellytyksillä näin voidaan tehdä. Lausunnot ovat koskeneet yksittäisiä ja määriteltyjä tehtäviä. Sote- ja maakuntauudistusta koskevasta esityksestä ei ilmene, millaisia sosiaali- ja terveydenhuollon julkisia hallintotehtäviä yksityiset palveluntuottajat tulisivat hoitamaan ja missä määrin, mutta ilmeisesti kysymys olisi suhteellisen suuresta määrästä erilaisia tehtäviä. Esityksen perusteluissa on todetaan, että tehtävien siirtoon liittyvien maakuntalain (8 §) ja järjestämislain (22, 24, 54 ja 55 §) säännösten valmistelussa on pyritty varautumaan hallituksen linjausten mukaiseen tilanteeseen, jossa palvelutuotanto avataan valinnanvapauslainsäädännön nojalla yksityiselle palvelutuotannolle. Koska valinnanvapauslainsäädäntö valmistellaan vasta myöhemmin, säännösten valtiosääntöoikeudellista arviointia ei ole vielä tehty (yksityiskohtaiset perustelut s. 331).

Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapauslainsäädäntö muodostavat kokonaisuuden, jonka hahmottaminen ja arvioiminen on erittäin vaikeaa, kun käytettävissä ei ole kaikkia kokonaisuutta koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilta ilmenee, että valinnanvapauslainsäädännössä tullaan säätämään asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, sen piirissä olevista palveluista, järjestäjän roolista ja palvelun tuottajan korvauserusteista. Vaikka muille kuin viranomaisille annettavista, valinnanvapauden piiriin kuuluvista tehtävistä tultaisiin säätämään erikseen, sisältyisi jo sote- ja maakuntauudistusta koskevaan lainsäädäntöön maakuntien mahdollisuus ja jopa velvollisuus antaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä

muille kuin viranomaisille. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtoa koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulisi tehdä jo sote- ja maakuntauudistusta koskevassa esityksessä.

4. Muutoksenhaku

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (perustuslaki 21 §). Perustuslaissa taattu oikeusturva yksilöiden oikeuksien toteutumisessa korostuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa tehdään suuri määrä asiakkaiden ja potilaiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia, perusturvaan ja -oikeuksiin vaikuttavia päätöksiä. Sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen mukaan maakunta ja sen palvelulaitos käyttäisivät julkista valtaa ja tekisivät esimerkiksi yksilöä koskevia päätöksiä.

Järjestämislain mukaan maakunnan päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään, jollei lailla toisin säädetä (järjestämislaki 64 §). Maakuntalain mukaan maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saisi hakea siihen oikaisua (maakuntalaki 139 § 1 momentti). Tässä yhteydessä ei mainita maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen viranhaltijan tai palvelulaitoksen hallituksen tekemiä päätöksiä. Maakuntalaissa säädettäisiin myös tahosta, jolle oikaisuvaatimus tehdään. Viranhaltijan päätöksestä tehtäisiin oikaisuvaatimus palvelulaitoksen hallintosäännössä määrätylle viranhaltijalle tai oikaisuvaatimuksia käsittelevälle toimielimelle (maakuntalaki 139 § 2 momentti). Viranhaltijan tarkoitettaisiin maakunnan viranhaltijaa, joka maakunnan hallintosäännön nojalla käyttää maakunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, tai vastaavasti palvelulaitoksen viranhaltijaa, jonka toimivalta perustuu palvelulaitoksen hallintosääntöön (maakuntalaki 85 § 3 momentti). Näiden säännösten perusteella maakunnan viranhaltijan tekemästä päätöksestä tehtäisiin siten oikaisuvaatimus palvelulaitoksen hallintosäännössä mainitulle taholle, mikä ei liene säännösten tarkoitus.

Maakuntalaissa säädettäisiin maakuntavalituksesta, jonka voisi tehdä maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen sekä lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä (maakuntalaki 140 §). Tässä yhteydessä ei kuitenkaan säädettäisi muutoksenhakumahdollisuudesta maakuntahallituksen ja lautakunnan jaoston ja alaisen viranomaisen tai palvelulaitoksen hallituksen tai maakunnan tai palvelulaitoksen viranhaltijan päätöksestä tehtyyn oikaisuvaatimuspäätökseen. Muutoksenhaku näihin päätöksiin näyttäisi siis jäävän avoimeksi maakuntalain säännösten perusteella.

Maakuntalain mukaan päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen (maakuntalaki 139 §). Toisaalta lain mukaan oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saisi tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä maakunnan jäsen (maakuntalaki 142 §). Säännökset ovat ristiriidassa siten, että ensin mainitun perusteella oikaisuvaatimuksen voisi tehdä kuka tahansa päätökseen tyytymätön, kun taas jälkimmäisessä oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen rajoitettaisiin.

5. Muita huomioita

Järjestämislaissa käytettävät, yksityisiä palveluntuottajia tarkoittavat termit olisi jatkovalmistelussa korjattava johdonmukaisiksi. Laissa määritellään palvelujen tuottajat, joilla tarkoitetaan muun muassa osakeyhtiötä ja muuta yhtiötä, yhteisöä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa (järjestämislaki 3 §). Laissa käytetään yksityisistä palvelun tuottajista kuitenkin määritelmästä poikkeavia termejä tavalla, joka aiheuttaisi epäselvyyttä lain sovel-

tamisessa (esimerkiksi 24 §:n 1 ja 2 momentti: yritys, yhteisö, yhdistys, muu yhteisö ja itsenäinen ammatinharjoittaja; 33 §: palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt; 34 §: sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat ja sosiaali- ja terveyspalvelujen itsenäiset ammatinharjoittajat; 36 §: palveluja tuottavat yhtiöt ja yhteisöt; 54 §: osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö; 56 §: yksityinen palvelun tuottaja).

Järjestämislaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin (järjestämislaki 11 §) Perustelujen mukaan palvelujen tuotannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitsisi järjestämisvastuun siirtymistä maakunnalta toiselle (yksityiskohtaiset perustelut s. 141-143). Tämä poikkeaa maakuntalain mukaisesta järjestämisvastuusta siten, että maakunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle (maakuntalaki 7 §:n 1 momentti). Sääntelyn selkeyden vuoksi järjestämislaissa voisi olla säännös siitä, että järjestämisvastuu ei siinä tarkoitetuissa tapauksissa siirry.

Maakunnan palvelulupaus olisi järjestämislain mukaan maakunnan asukkaille osoitettu tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelulupaus ei muuttaisi lailla säädettävää velvoitetta järjestää palvelut. Järjestämislain perustelujen mukaan lupaus antaisi asukkaille mahdollisuuden seurata ja arvioida sitä, miten palveluja on tarkoitus toteuttaa ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti. Lupauksella ei voitaisi rajoittaa asukkaiden oikeutta saada palveluja, mutta se ei myöskään loisi maakunnan asukkaille välittömiä uusia oikeuksia palveluihin. Toisaalta palvelujen tuottajien velvollisuuksiin kuuluisi lainsäädännön noudattamisen ohella maakunnan palvelulupauksen noudattaminen (järjestämislaki 15 ja 23 §, yksityiskohtaiset perustelut s.147). Jossain määrin ristiriitaisilta vaikuttavista säännöksistä huolimatta palvelulupausta ei ilmeisesti tarkoitettaisi oikeudellisesti sitovaksi, eikä sillä olisi ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa asukkaiden lakisääteisten oikeuksien toteutumista. Kyseessä lienee lähinnä maakunnan velvoite tiedottaa asukkailleen siitä, mitä tavoitteita maakunta on omalle toiminnalleen asettanut. Voimassa olevassa lainsäädännössä on jo asetettu viranomaisille yleinen velvoite tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 20 §). Palvelulupausta koskevan sääntelyn kuuluminen lainsäädännön alaan ja tarpeellisuus oikeusjärjestelmän kannalta jää esityksessä epäselväksi. Jatkovalmistelussa olisikin harkittava, voitaisiinko palvelulupauksen antamisen tavoitteet saavuttaa muulla tavalla kuin säätämällä siitä erikseen laissa.

Järjestämislaissa säädettäisiin aloiteoikeudesta maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisessä (järjestämislaki 20 § 1 momentti). Säännöksessä on ilmeisen virheellinen viittaus maakuntalakiin (112 §, pitäisi olla 109 §). Järjestämislaissa säädettäisiin myös arviointiperusteista, joita käytettäisiin arvioitaessa, onko maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja vaarantunut. Laissa lueteltaisiin viisi arviointiperustetta (järjestämislaki 20 § 2 momentti). Perustelujen mukaan yhdenkin kriteerin täytyminen voisi olla riittävä peruste arviointimenettelyn käynnistämiseen (yksityiskohtaiset perustelut s. 157). Tämä ei kuitenkaan ilmene itse säännöksestä. Myös maakuntalaissa säädettäisiin maakunnan arviointimenettelystä. Valtiovarainministeriö käynnistäisi maakuntalaissa tai järjestämislaissa säädettävien edellytysten täytyessä arviointimenettelyn, jossa valtio ja maakunta arvioisivat maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään (maakuntalaki 109 § 1 momentti). Säännöksessä on ilmeisen virheellinen viittaus järjestämislakiin (19 §, pitäisi olla 20 §) Maakuntalain sanamuodon mukaan arviointimenettelyn edellytysten täytymisestä säädettäisiin monikossa, kun taas järjestämislain perusteluissa edellä kerrotulla tavalla todetaan yhdenkin kriteerin täyttymisen voivan käynnistää arviointimenettelyn. Järjestämislain mukaisia arviointimenettelyn edellytyksiä olisi tämän vuoksi syytä selkeyttää. Maakuntalaissa ehdote-

taan säädettäväksi myös maakunnan taloutta koskevan arviointimenettelyn edellytyksistä. Säännöksen sanamuodosta ilmenee, että arviointimenettely voitaisiin käynnistää, jos joku kolmesta siinä mainitusta edellytyksestä täyttyy (maakuntalaki 110 §).

Järjestämislaissa säädettäisiin palvelujen järjestämisen ja maakunnan oman palvelutuotannon erottamisesta. Maakunnan palvelulaitos vastaisi maakunnan omasta palvelujen tuotannosta ja maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa. Maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapauslainsäädännössä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä, maakunnalla olisi yhtiöittämisvelvollisuus eli sen olisi annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi (järjestämislaki 22 §). Maakuntalaissa säädettäisiin siitä, milloin maakunnan katsotaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla (maakuntalaki 118 §). Lain perustelujen mukaan säännöksiä sovellettaisiin maakunnan toimintaan siltä osin kuin yhtiöittämisvelvollisuudesta ei ole tehtävälakohtaisia erityissäännöksiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöittämisestä säädettäisiin erikseen järjestämislaissa (yksityiskohtaiset perustelut s. 113). Tämän perusteella järjestämislaissa säädettävään yhtiöittämisvelvollisuuteen ei sovellettaisi maakuntalain säännöksiä maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Toisaalta järjestämislain perusteluissa on viittaus maakuntalain asiaa koskevaan sääntelyyn (yksityiskohtaiset perustelut s. 158). Järjestämislain ja maakuntalain säännöksiä yhtiöittämisvelvollisuudesta ja kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisesta olisikin vielä tarpeen selventää.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Esityksessä pidetään perusteltuna lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta eduskuntakäsittelyn aikana. Tämän lausuman säilyttäminen esityksessä on tarpeen siinäkin tapauksessa, että esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia vielä täydennetään jatkovalmistelussa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
