



LAUSUNTO

7.10.2016

OM 192/43/2016

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmän lausuntopyyntö STM068:00/2015

LAUSUNTO MAAKUNNAN PALVELULAITOSTA KOSKEVASTA SÄÄNTELYSTÄ

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa maakunnan palvelulaitosta koskevasta sääntelystä, joka sisältyy parhaillaan lausuntokierroksella olevaan sote- ja maakuntauudistuksen hallituksen esitysluonnokseen.

Oikeusministeriöltä on pyydetty kantaa seuraaviin kysymyksiin:

Onko kansanvallan toteutumisen näkökulmasta mahdollista erottaa sote-palvelutuotanto erilliseen oikeushenkilöön (maakunnan palvelulaitokseen) ehdotetulla tavalla, ja turvaako ehdotettu päätösvallan jakautuminen maakunnan ja palvelulaitoksen välillä sekä maakunnan johtamista koskevat ehdotukset riittävästi demokratian toteutumisen?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan osoitettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiseen itsehallintoon perustuvien maakuntien tehtäväksi. Maakunnan olisi omassa toiminnassaan eriytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta palvelujen tuottaminen perustamaansa palvelulaitokseen. Maakunnan palvelulaitos olisi luonteeltaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Se olisi siten maakunnasta muodollisesti erillinen oikeushenkilö, mutta kuuluisi kuitenkin maakuntakonserniin.

Järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun eriyttämisen tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan lähinnä varmistaa tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus yksityisen sektorin toiminnan kanssa sekä varmistaa tuotannon erillinen johtaminen, joka perustuisi ammattijohtoon. Tarkoituksena on parantaa johtamisen laatua ja sitä kautta toiminnan tehokkuutta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta arvioidessaan pitänyt perustuslain kannalta sinänsä mahdollisena vaihtoehtona siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja olisi lisäksi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp). Esitysluonnoksessa ehdotetussa sosiaali- ja terveystalvelujen eriyttämiseen perustuvassa järjestämiskäytännössä on kuitenkin kyse kokonaan uudentyypin itsehallintomuodon perustamisesta ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisten julkisten tehtävien organisointimallista, jolle ei ole osoitettavissa välitöntä vertailukohtaa. Ehdotetulle ratkaisulle ei siten ole saatavissa suoranaista vastausta perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä.

Esitysluonnoksen säätämiskäytännön mukana ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämiskäytännöstä kuuluvasta päätöksentekovallasta ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Tuotannon kokonaisuuden osalta kansanvaltaisuuden todetaan siten etäännyvän kauemmaksi nykyisin kunnan tai kuntayhtymävaltuuston päätöksenteon piiriin kuuluvasta päätöksenteosta. Vaikka maakunnan päätöksentekoa on ehdotetussa sääntelyssä pyritty vahvistamaan, eroaa tuotannon erottamisen myötä keskeinen päätöksentekopaikasta muodollisesti erilliseen oikeushenkilöön ja se voi vaikeuttaa tosiasiallisesti järjestäjän mahdollisuuksia kantaa järjestämiskäytännön.

Perustuslain 121 §:n näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettavissa, että sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomiota otettavia seikkoja ovat erityisesti maakunnan hallinnon, tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt sekä palvelutuotantoon kohdistuvat maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet tiedonsaantioikeuksineen samoin kuin erilaisten vastuiden jakautuminen maakunnan, palvelulaitoksen ja muiden palveluntuottajien välillä.

Maakuntalakiehdotus sisältää sinänsä asianmukaisia säännöksiä kansanvaltaisuuden toteutumisesta. Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että välittömällä vaaleilla valittava maakunnan valtuusto käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäytännön kannalta keskeistä päätöksentekovaltaa ja että lailla turvataan asianmukaisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan päätöksenteossa.

Järjestämisvastuun kannalta keskeisen päätöksentekovallan tulee taata maakunnalle edellytykset huolehtia riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisesta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tähän on mahdollista katsoa kuuluvan palvelujen saatavuudesta, palveluvalikoimasta ja palvelujen tuotantotavoista päättämisen lisäksi ainakin palvelujen laadun varmistaminen, yhdenvertaisuus palvelujen asiakkaiden välillä, kustannustehokkuus ja rahoituksen kohdentaminen. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuuseen liittyy tärkeänä osana myös huolehtiminen hoito- ja palveluketjujen saumattomasta toimivuudesta.

Maakuntalakehdotuksen säännökset järjestämisvastuun sisällöstä ja maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston toimivallasta nojautuvat edellä mainittuihin lähtökohtiin. Laki sisältää myös kuntalakiin verrattavat säännökset maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista maakunnan päätöksenteossa.

Osoitettaessa sosiaali- ja terveystalveluiden tuotantovastuu maakunnasta oikeudellisesti erilliseen palvelulaitokseen, kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että sääntely takaa maakunnalle asianmukaiset ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet sen järjestämisvastuulla olevaan palvelutuotantoon. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, julkisen vallan on viime kädessä omalla tuotannollaan varmistettava, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin toteutuu.

Palvelulaitoksen asema on sen itsenäisestä oikeushenkilöllisyydestä huolimatta muodostettu maakuntalakehdotuksen 54 §:ssä monilta osin maakunnasta riippuvaksi. Maakuntavaltuusto päättäisi palvelulaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä asettaisi reunaehdot hyväksyessään maakuntastrategian, maakunnan talousarvion sekä maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosäännöt. Maakunnan valtuusto myös valitsisi palvelulaitoksen tilintarkastajat ja hyväksyisi sen tilinpäätöksen. Viimekätinen vastuu palvelulaitoksen menojen rahoituksesta olisi maakunnalla.

Maakuntavaltuuston valitsema palvelulaitoksen hallitus vastaisi siitä, että laitos toimii maakunnan asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden mukaisesti. Maakunta puolestaan ohjaisi ja valvoisi palvelulaitoksen toimintaa siltä osin kuin laitos hoitaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Esitysluonnoksen perusteella ei sen sijaan ole täysin selvää, mitä mahdollisuuksia maakunnalla olisi puuttua palvelutuotannon käytännön toteuttamiseen ja mitä toimenpiteitä se voi toteuttaa esimerkiksi omistajaohjauksen puitteissa. Epäselväksi jää sekin, miten järjestämislakehdotuksen 19 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ohjaustavalta toteutuu suhteessa maakuntaan ja palvelulaitokseen. Asiakkaaseen nähden palvelulaitoksen todetaan vastaavan tuottamisvastuunsa perusteella palveluista. Maakunnan vaikutusmahdollisuudet jäänevät siten heikommiksi kuin siinä tapauksessa, että tuotantoa ei eriytettäisi erilliseen oikeushenkilöön.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että maakunta voisi maakuntastrategiassa määritellyin perustein velvoittaa palvelulaitoksen hankkimaan maakunnan järjestämistä varten kuuluvia palveluja myös muilta palveluntuottajilta (55 §). Palvelulaitoksella olisi lisäksi oikeus perustaa tytäryhteisöjä (52 §). Esitysehdotuksen perusteella jää epäselväksi, minkä tyyppisiä palveluja hankintavelvoite ja yhtiöittäminen voisi koskea. On toisaalta selvää, etteivät edellä mainitut säännökset tarjoa riittävää valtuutta esimerkiksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotoimien siirtämiseen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta ei ole täysin ongelmatonta, että palvelulaitoksen tytäryhteisö ei maakuntalakiehdotuksen mukaan olisi maakunnan välittömän omistajaohjauksen kohteena, vaikka se kuuluisikin maakuntakonserniin. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita maakunnan omistajaohjauksen tai sitä korvaavan vaikutusmekanismin ulottamista säännösperusteisesti myös palvelulaitoksen yhtiöihin. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota myös mahdollisiin alihankintatilanteisiin, joissa maakunta ei ole muodollisesti sopimuksen osapuoli.

Kansanvaltaisuuden toteutumista arvioitaessa on toisaalta huomionarvoista, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuotanto on pääosin ammatillista ja tosiasiallista toimintaa, jossa tehtävät ratkaisut perustuvat lähinnä yksilötasoisin viranhaltijapäätöksiin. Tällaisessa toiminnassa kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta olennaista on se, että tuottamisvastuuseen liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet on määritelty selkeästi ja että toimivaltaa käytetään demokraattisesti valitun toimielimen asettamien reunaehtojen mukaisesti. Eriyttämiskorjausten toteuttamiskelpoisuuden kannalta on niin ikään merkityksellistä, että palvelulaitoksen organisatorinen sääntely mahdollistaa palveluiden tuottamiseen liittyvän julkisen vallan käytön osoittamisen palvelulaitokselle ja tarvittaessa myös sen palveluksessa olevalle virkasuhteiselle henkilöstölle.

Vaikka kansanvaltaisuus olisikin siis välittömämmin ja ongelmattomammin toteutettavissa järjestettäessä palvelulaitos osaksi maakuntaa, oikeusministeriön mielestä ei voida ehdottomasti sanoa, ettei myös ehdotetun organisointiratkaisun olisi maakuntalakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn valossa mahdollista katsoa olevan sovitettavissa kansanvaltaisuuden toteutumisen edellytyksiin. Uudistuksen jatkovalmistelussa saattaa kuitenkin nousta esille kysymys järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta ottaen huomioon, että palvelulaitoksen itsenäinen oikeushenkilöasema joudutaan järjestämään varsin kapea-alaiseksi ja monilta osin maakunnalle alisteiseksi. Esitysluonnoksen säätämistä varten perusteluiden mukaan tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat toteutettavissa myös maakuntalähtöisesti. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kyse on ihmisten peruspalveluista, tuotantovastuun organisatoriselle eriyttämiselle olisi aiheellista kyetä esittämään myös perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyviä perusteluja.

Säätelyratkaisun toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on vaikeaa arvioida valmistelun tässä vaiheessa täsmällisemmin, kun muun muassa palvelujen valinnanvapauden sisältöä ja toteuttamistapaa koskevat kysymykset ovat ratkaisematta. Epäselvää on myös se, miten palvelulaitoksen asema ja tehtävät tulevat määräytymään sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevassa substanssilainsäädännössä.

Onko viranomaispäätöksissä mahdollista siirtää toimivaltaa maakunnalta palvelulaitokselle ehdotetulla tavalla maakuntavaltuuston hyväksymällä laitoksen hallintosäännöllä?

Maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan ”maakunta vastaisi viranomaiselle kuuluvan toimivallan käytöstä, lukuun ottamatta 9 luvussa tarkoitettua maakunnan palvelulaitokselle lailla säädettyä tai hallintosäännöllä siirrettyä toimivaltaa”.

Mainittuun 9 lukuun sisältyvän 52 §:n mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen kesken. Perusteluissa todetaan, että maakunnan tehtävien järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisestä säädetään ainakin maakuntauudistuksiin liittyvissä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa ja pelastustoimen järjestämistä koskevassa laissa. Mainituissa lakiehdotuksissa ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä tuottamisvastuuseen liittyvän julkisen vallan käytön kuulumisesta palvelulaitokselle.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on tähän liittyen pitänyt etenkin perusoikeuskytkentäisen säätelyn yhteydessä välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 32/2012 vp).

Ehdotetussa ratkaisussa toimivallan jako maakunnan ja palvelulaitoksen välillä jäisi määräytymään maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosääntöjen perusteella. Viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat eivät siten käy riittävän täsmällisesti ilmi laista.

Oikeusministeriö katsoo, että joko maakuntalakiehdotusta tai järjestämislakiehdotusta ja pelastuslakiehdotusta on syytä täydentää vähintään perussäännöksellä siitä, että palvelulaitos vastaa myös sille osoitettujen maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamiseen liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Palvelulaitoksen hallintosäännössä voidaan tarkemmin määrätä ratkaisuvallan käyttämisestä palvelulaitoksen organisaatiossa.

Säädetäänkö maakuntalakiluonnoksessa riittävän selkeästi palvelulaitoksen tehtävistä, toimivallasta, päätöksenteosta, ohjauksesta ja taloudesta?

Palvelulaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista on edellä todettuun viitaten vaikea saada käsitystä pelkästään maakuntalakehdotuksen perusteella.

Palvelulaitoksen hallituksen jäsenten vähimmäismäärästä ja päätöksentekomenettelystä on tarpeen säätää.

Säätelyn mahdolliset täsmentämistarpeet tulevat laajemmin arvioiduiksi sote- ja maakuntauudistuksen esitysluonnoksesta annettavassa oikeusministeriön lausunnossa.

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen