

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

## **HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA SEKÄ VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTOSTA ANNETUN LAIN 2 §:N MUUTTAMISESTA (HE 47/2017 vp)**

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Valiokunta on pyytänyt tarkastelemaan esitystä erityisesti valvonnan, oikeusturvan ja tietosuojan toteutumisen näkökulmasta sekä uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

### **Valvonta**

Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan aluehallintovirastot vastaisivat maakuntien palvelurakenteen sekä toiminnan ja niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lainmukaisuuden valvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta sekä palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonnasta. Valviralle kuuluisi aluehallintovirastojen toiminnan ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuuden ohjaus. Maakuntien tehtävänä olisi valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palveluntuotantoa.

Maakunnan ohjauksen ja valvonnan on tarkoitettu toteutuvan lähinnä toimijoiden hyväksymisen ja palveluntuotannon yleisen valvonnan kautta (ml. mahdollisuus hyväksymisen peruuttamiseen). Lisäksi maakunnalla olisi osin järjestämislakiehdotuksen 13 §:stä johtuva velvollisuus huolehtia palveluiden yhteensovittamisesta tietyissä laaja-alaisissa tai tuotantovastuulle kuuluvissa palveluissa. Maakunnan keinot vaikuttaa palveluintegraation toteutumiseen muissa valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa näyttäisivät sen sijaan rajautuvan mahdollisuuteen asettaa tätä koskevia ehtoja 41 §:n nojalla ja valvoa näiden ehtojen noudattamista.

Palveluntuottajien hyväksymismenettely rakentuisi lakiehdotuksen 37 ja 38 §:n perusteella olennaisilta osin eduskunnan käsiteltävänä olevan sosiaali- ja terveystalouden tuottamislakiehdotuksen varaan (HE 52/2017 vp). Mainittu lakiehdotus ei ole hallinto-

valiokunnan lausuntopyynnön kohteena eikä sitä ole siten otettu huomioon tätä lausuntoa valmisteltaessa.

On kuitenkin syytä todeta, että oikeusministeriö on sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista koskevasta lakiehdotuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle aikanaan antamassaan lausunnossa (OM 171/43/2016; 20.12.2016) pitänyt ongelmallisena, että silloiseen lakiehdotukseen sisältynyt sääntely olisi muun muassa mahdollistanut palveluntuottajan rekisteröimisen myös niissä tapauksissa, joissa tällä ei ole lainkaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen vaatimaa asiantuntemusta, henkilöstöä ja infrastruktuuria. Lisäksi valmisteilla ollut tuottamislakiehdotus olisi mahdollistanut sosiaali- ja terveyspalvelun toiminnan aloittamisen edellytyksenä olevan palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakkollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Ennakkotarkastus ja akkreditointivaatimus on vastaavasti valinnanvapauslakiehdotuksessa jätetty maakunnan harkintaan.

Ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä on katsottava olevan perustuslain 124 § huomioon ottaen palvelujen saatavuuden yhdenvertaiseen turvaamiseen sekä palveluintegraation toimivuuteen ja jatkuvuuteen liittyviä erityisiä perusteita järjestämisvastuussa olevan maakunnan velvollisuudelle varmistua säännösperusteisesti palveluntuottajien edellytyksistä vastata valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. On syytä todeta, että suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole yhtiöitettyäkään kyse puhtaasti markkinaehtoisesta tai perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden piiriin kuuluvasta toiminnasta, vaan valtion varoin rahoitettavien julkisten palveluiden tuottamisesta. Palveluiden yhdenvertaisen turvaamisen kannalta täysin ongelmaton ei ole myöskään maakunnalle lakiehdotuksen 41 §:ssä osoitettu varsin laaja harkintavalta päättää suoran valinnan palveluiden tuottajiin kohdistuvista ehdoista.

Hallintovaliokunnan on syytä vielä arvioida, voidaanko palveluntuottajana toimimisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä pitää ehdotetussa muodossaan riittävänä.

Lakiehdotuksen 53 § mahdollistaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen myös alihankintajärjestelyin hankkimalla palvelut toiselta palveluntuottajalta, joskin alihankintamahdollisuutta on 38 §:n 2 momentissa rajattu koskemaan enintään 2/5 suoran valinnan palveluiden liikevaihdosta. Lakiehdotuksen perusteella jää toisaalta avoimeksi, missä laajuudessa suoran valinnan palvelun tuottajan olisi tuotettava 15 §:stä ilmeneviä palvelukokonaisuuksia. Huomionarvoista on, että maakunta ei hyväksyisi alihankintapalveluiden tuottajia, vaan suoran valinnan palvelun tuottajan olisi huolehdittava siitä, että alihankintapalvelun tuottaja täyttää laissa säädetyt toimintaedellytykset (53 §).

Lakiehdotuksen 52 §:n perusteella jää epäselväksi, miltä osin 38 §:n on tarkoitettu määrittävän alihankkijana toimimisen edellytyksiä. Viimeksi mainitun pykälän perustelujen mukaan alihankintana palveluita tuottava ei voisi suorittaa esimerkiksi sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia. Tarkoituksena ei liene myöskään mahdollistaa asiakassetelin käyttöön liittyvän palvelutarpeen arvioinnin siirtämistä alihankintapalveluiden tuotta-

jalle eikä alihankintapalveluiden edelleen hankkimista kolmansilta palveluntuottajilta. Sääntely on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi.

Maakunnan valvontavaltuudet on lausuntovaiheen jälkeen sinänsä perustellusti ulotettu koskemaan suoran valinnan palveluiden tuottajien ohella myös alihankintapalveluiden tuottajia ja muita laissa tarkoitettuja palveluntuottajia. On kuitenkin ajateltavissa, että ketjutettu palveluntuotanto saattaa heikentää valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on kaiken kaikkiaan tärkeää, ettei ehdotus mahdollista valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden siirtämistä maakunnan ohjaus- ja valvontavallan ulottumattomiin siten, ettei maakunnalla olisi edellytyksiä asianmukaisesti huolehtia järjestämisvastuunsa toteutumisesta. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisessa valvonnassa ei ole niinkään kyse asiakas- ja potilasturvallisuudesta (palveluntuottajalaki) vaan sen varmistamisesta, että asiakkaat saavat tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut valinnanvapausjärjestelmän tarkoittamalla tavalla. Valvonnan toimivuudelle ja tehokkuudelle on siten annettava erityistä painoarvoa arvioitaessa valinnanvapausjärjestelmän toteuttamisen edellytyksiä.

## **Muutoksenhaku**

Oikeusministeriö toteaa, että hallintotoimet voidaan muutoksenhaun kannalta jakaa kolmeen ryhmään: muutoksenhaun piirissä olevat päätökset, nimenomaisen muutoksenhakukiellon alaiset päätökset ja tosiasialliset hallintotoimet. Näistä viimeksi mainitut eivät ole muutoksenhakukelpoisia.

Hallituksen esityksessä 47/2017 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta) ehdotetun ns. valinnanvapauslain 82 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta siten, että osaan valituskelpoisista hallintopäätöksistä haettaisiin muutosta hallintovalituksella ja osaan maakuntavalituksella. Eräissä asioissa ei lakiehdotuksen perustelujen mukaan tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoiminta, joka siis rajautuu muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista valituskieltoa. Nimenomaisia valituskieltoja lakiluonnoksessa ei ehdoteta. Joidenkin asioiden osalta ei esityksessä oteta kantaa mahdollisen päätöksen luonteeseen (esim. 70 §:n mukainen maakunnan päätös palveluiden kustannusten korvaamisesta). Epäselväksi jää niin ikään esimerkiksi 16 §:ssä tarkoitettujen asioiden hallinto-oikeudellinen luonne.

Sote- ja maakuntauudistuksessa ehdotettavat rakenteet olisivat täysin uudenlaisia ja esityksistä on vaikea hahmottaa sitä, millaisia lakiehdotuksissa tarkoitetut hallintotoimet tosiasiasa tulisivat olemaan. Näin ollen ehdotettujen muutoksenhakekeinojen (tai niiden puuttumisen) asianmukaisuuteen on vaikea ottaa kantaa. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisissa asioissa on joka tapauksessa monin paikoin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta ja onko edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen muutoksenhakekeino hallinto- vai maakuntavalitus. Arvioitavaksi tulee lisäksi se, olisiko joissain asioissa mahdollista ja tarpeen säätää

valituskielto lähtökohtaisesti valituskelpoiseen päätökseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön sekä perus- ja erityistason toimipisteen valinta (valinnanvapauslain 17, 20 ja 21 §) olisi esityksen mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Kuitenkin, jos asiakkaan valintaa ei pysytä toteuttamaan, saattaisi olla tarkoituksenmukaista saada asiassa lähtökohtaisesti valituskelpoinen hallintopäätös. Asiassa voitaisiin tällöin tarvittaessa (esim. jos valinnan toteuttamatta jättäminen johtuu enimmäisasiakasmäärän täyttymisestä) säätää nimenomainen valituskielto.

Muutoksenhakukelpoisten päätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan erottelun selventämiseksi voisikin poikkeuksellisesti harkita, että valituskelpoisista hallintopäätöksistä säädettäisiin luettelomaisesti. Tällöin luettelon olisi kuitenkin sisällettävä kohta, jonka mukaan muutosta saa hakea myös muuhun lain nojalla tehtyyn hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun kuin luettelossa nimenomaisesti mainittuun, ellei muutoksenhakua ole erikseen kielletty.

Ilmeisesti on tarkoitus, että haettaessa muutosta maakuntavalituksella sovellettavaksi tulee myös maakuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi tullut ja tulisi kuitenkin selvittää, soveltuuko oikaisuvaatimus kaikkiin näihin asioihin ja toisaalta soveltuisiko se myös ainakin osaan hallintovalitusasioita.

Valinnanvapauslakiin ehdotetaan valituslupaa haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö kannattaa valituslupan käyttöä. Epäselväksi kuitenkin jää, koskeeko se myös maakuntavalitusasioita.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että sikäli kuin päätöksiä valinnanvapauslain nojalla tekee muu kuin viranomainen, tulee mahdollisuudesta hakea muutosta säätää nimenomaisesti. Hallintolainkäyttölain yleissäännös muutoksenhakumahdollisuudesta (7 §) koskee vain valtion viranomaisen päätöksiä ja ehdotetussa maakuntalaissa säädetään muutoksenhausta vain maakunnan ja sen liikelaitoksen päätöksiin.

Yksittäisenä huomiona oikeusministeriö toteaa vielä, että valinnanvapauslain 69 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen haettaisiin 82 §:n 1 momentin mukaan muutosta maakuntavalituksella. Kyseisessä lainkohdassa ei kuitenkaan säädetä maakunnan päätöksestä. Lainkohdassa säädettäisiin sen sijaan muun muassa siitä, että suoran valinnan palvelun tuottajan on määriteltävä asiakassetelin arvo siten, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada sillä tarpeensa mukainen palvelu. Jos arvo on kuitenkin määrätty tätä alhaisemmaksi, tulisi asiakkaalla olla mahdollisuus hakea muutosta tähän päätökseen.

## Tietosuoja

Uudistuksen vaatimat tarkistukset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan informaatio-oikeudellisen sääntelyn osalta arvioidaan ja valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä.

Vuoden 2018 toukokuussa sovellettavaksi tuleva EU:n yleinen tietosuoja-asetus voi aiheuttaa tarkistamistarvetta myös kansallisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin. Tähän liittyvä kansallinen tietosuojalainsäädännön tarkistamistyö on valtioneuvoston piirissä parhaillaan vireillä.

## **Eräitä muita huomioita**

### *Suoran valinnan palvelut*

Suoran valinnan palveluita koskeva 15 § on monilta osin täsmentynyt lausuntovaiheen jälkeen. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää sen 1 momentin 7 kohdan mainintaan sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan kuulumisesta suoran valinnanvapauden palveluihin. Lakiehdotuksen 52 § huomioon ottaen säännös merkitsisi sitä, että maakunta tai sen liikelaitos ei voisi antaa lainkaan sosiaalihuoltolain mukaista neuvontaa ja ohjausta, vaan toiminta olisi tältä osin yhtiöitettävä. Ehdotus vaikuttaa kestävämmältä ottaen huomioon että sosiaalihuollon palvelujen antaminen kuuluisi lähtökohtaisesti maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle.

### *Asiakassetelipalvelut*

Maakunta päättäisi ehdotetun 22 §:n mukaan ne maakunnan liikelaitoksen vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveystalot, joiden järjestämisessä on käytettävä asiakasseteliä ja jotka siten kuuluisivat suoran valinnan palvelujen tavoin 52 §:ssä säädettyyn yhtiöittämisvelvoitteen piiriin. Perustelujen mukaan asiakasseteliä voitaisiin käyttää laajasti erilaisissa kiireettömän erikoissairaanhoidon palveluissa, kuten kaihileikkauksissa ja erikoislääkärin vastaanottokäynneissä. Sosiaalihuollossa asiakasseteliä voitaisiin käyttää liikelaitoksen vastuulla olevissa sosiaalihuollon perus- ja erityistason palveluissa. Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että vähintään viisitoista prosenttia kyseisten palveluiden kokonaiskuluista olisi asiakassetelijärjestelmän piirissä.

Ehdotus merkitsisi siten sitä, ettei tuotantovastuussa oleva liikelaitos voisi lähtökohtaisesti itse tuottaa asiakassetelijärjestelmän piiriin osoitettavia palveluita, vaan tuottamisesta vastaisivat tältä osin ulkopuoliset palveluntuottajat. Asiakassetelin käytön edellytykset ja sen asiallinen käyttöala jäävät lakiehdotuksen perusteella ongelmallisen avoimeksi, vaikka asiakassetelin antaminen perustuisikin liikelaitoksen suorittamaan palvelutarpeen arviointiin.

### *Hallinnon yleislakien soveltaminen*

Lain 74 § ulottaisi hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisen suoran valinnan palveluja tuottavien sosiaali- ja terveystalot sekä suunhoidon yksiköiden toimintaan. Hallintolakia ja julkisuuslakia sovellettaisiin ehdotuksen perustelujen mukaan annettaessa suoran valinnan palveluja sekä niihin liittyvässä palvelujen tuottajan hallinnollisessa päätöksenteossa. Ehdotusta perustellaan sillä, että suoran valinnan palvelukokonaisuudet sisältävät julkisia hallintotehtäviä ja nämä ovat maakunnilta tulevan julkisen rahoituksen piirissä.

Ehdotusta voidaan pitää sinänsä perusteltuna. Huomionarvoista kuitenkin on, että ehdotuksessa tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttaminen asiakas-asetelillä näyttäisi tulevan julkisuuslain soveltamisen piiriin vain siltä osin kuin tällainen palvelu kuuluu suoran valinnan piiriin. Muilta osin niillä toteutettu palvelu samoin kuin ikääntyneelle väestölle tarkoitettu henkilökohtainen budjetti, jota voidaan ehdotuksen mukaan käyttää vain muissa kuin suoran valinnan palveluissa, jäisi julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Ehdotuksessa jää epäselväksi myös julkisuuslain soveltaminen alihankintana toteutettaviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Ehdotus kaipa näiltä osin selventämistä. Ehdotetun 74 §:n 1 momentin on mahdollista katsoa johtavan ongelmalliseen vastakohtaispäätelmään myös valinnanvapauden piiriin kuuluvien muiden palveluntuottajien toiminnan jäämisestä hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa sovellettaisiin ehdotuksen mukaan palvelun tuottajaan sekä palvelun tuottajan muodostamaan kirjanpitolaissa tarkoitettuun konserniin kuuluvaan yhteisöön vain asiassa, jossa palvelun tuottajan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttää. Yhteisöjäviä koskevan poikkeussäännöksen merkitys ehdotetussa sääntely-yhteydessä jää esityksen perusteella epäselväksi.

#### *Rikosoikeudellinen virkavastuu*

Rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu lakiehdotuksen 75 §:ssä ainoastaan suoran palvelun tuottajien palveluksessa oleviin henkilöihin. Säännös ei koske asiakasasetelituottajia eikä tuottajia, joilta suoran valinnan palveluja hankitaan alihankintasopimuksin.

Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta tulee erityisesti arvioida ja perustella, jos virkavastuun alaa ollaan muuttamasta nykytilaan verrattuna. On vaikea nähdä perusteita sille, etteivät myös yllä mainitut muut valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita toteuttavat palveluntuottajat olisi vastaavan rikosoikeudellinen virkavastuun alaisena kuin maakunnan hyväksymät suoran valinnan palveluntuottajat.

### **Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen**

Ehdotetun valinnanvapauslainsäädännön tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelujen tuottaja sekä parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta valinnanvapausmallin tavoitteena on lisäksi kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua.

Perustuslakivaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutoksia arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistuksia toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 37/2006 vp, PeVL 20/2013 vp). Valiokunta on todennut, että julkisen talouden rahoitus pohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät edellyttävät te-

hokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 20/2013 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittikin aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta arvioi-  
dessaan käsityksensä uudistuksen hyväksyttävyydestä nimenomaisesti julkisen vallan tarpeisiin turvata ja edistää sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumista (PeVL 67/2014 vp).

Esityksen vaikutusarvioperustelujen mukaan ehdotettu monituottajamalliin perustuva valinnanvapausjärjestelmä lisäisi palveluntarjontaa lähinnä väestötiheillä alueilla. Sen sijaan harvaan asutuilla alueilla lisätarjontaa ei välttämättä syntyisi. Esityksen mukaan onkin mahdollista, että uudistuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen voivat muodostua vaihteleviksi siten, että valinnanvapaus toteutuu alueellisesti epätasavertaisesti.

Vaikka perustuslaista ei ole johdettavissa vaatimusta palvelujen toteuttamiselle täysin yhdenmukaisesti eri maakunnissa, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen toteuttamisessa tulee kokonaisuutena pyrkiä siihen, etteivät alueelliset erot muodostu palveluiden tuottamisessa huomattavan suuriksi. Monituottajamalliin perustuva järjestelmä ei saa myöskään itsessään vaarantaa valinnanvapauden toteutumista tai palvelujen yhdenvertaista saatavuutta.

Uudistuksen vaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavissa, kun palvelurakenteen muodostuminen jäisi lakiehdotuksen perusteella monilta osin maakuntakohtaisten päätösten varaan ja vallitsevasta markkinatilanteesta riippuvaksi. Ehdotettuun järjestelmään liittyy myös yksityisen sektorin palveluntuotannolle ominaisia liiketaloudellisia riskejä, jotka voivat johtaa perusoikeusnäkökulmasta vaikeasti hallittaviin asetelmiin, vaikka lakiehdotukseen mukaisella korvausjärjestelmällä onkin pyritty ehkäisemään kannusteita yli- tai alihoitoon ja säännösperusteisesti korostettu maakunnan viimekätistä vastuuta ryhtyä toimenpiteisiin palveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi markkinapuutetilanteessa tai muutoin alueellisesti epätasavertaisessa markkinatilanteessa.

### **Voimaantulojärjestelyt ja seuranta**

Valinnanvapauslakiehdotuksen siirtymäsäännösten mukaan maakunnan olisi siirrettävä suunhoidon palvelut suunhoidon yksikköjen tuotantovastuulle 1.1.2019. Maakunnilla olisi sen sijaan mahdollisuus ottaa valinnanvapausmalli sosiaali- ja terveyskeskusten osalta käyttöön vaiheittain. Lisäksi lakiehdotuksen 88 § sisältää säännökset vuosina 2017-2022 toteutettavasta suoran valinnan palvelujen pilotointimahdollisuudesta, johon osallistuville kunnille ja kuntayhtymille myönnettäisiin valtionavustusta. Pilotoinnin hallinnointi siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta lukien. Epäselväksi jää, sitoisivatko pilotointiin osallistuvien kuntien ja kuntayhtymien sitoumukset hallinnointivastuun siirtymässä myös maakuntaa.

Lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyjä on perusteltua arvioida osana perustuslain 124 § vaatimusten täyttymistä. Siirtymäsääntelyllä tulee siten varmistua siitä, ettei käyttöönoton aikataulutusta vaaranna perusoikeuksien toteutumista ja muutoinkin järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta. Lähtökohdaksi on siten asetettavissa, että

järjestelmän käyttöönoton tulisi olla siirtymäsääntelyn perusteella mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun maakunnilla on asianmukaiset edellytykset sen hallitulle toteuttamiselle. On syytä todeta, että valinnanvapauslainsäädännön toteutumisen edellytyksenä olevassa maakuntahallintoon siirtymisessä on jo sinällään kysymys laajakantoisesta ja julkisen hallinnon rakenteisiin syvällisesti puuttuvasta uudistuksesta, jonka toimeenpano vaatii erilaisia siirtymävaiheen järjestelyjä maakuntien toiminnan asianmukaiseksi käynnistämiseksi.

Siirtymäjärjestelyissä tulisi toisaalta pyrkiä siihen, että järjestelmän käyttöönotto tapahtuisi palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen kannalta maakunnissa mahdollisimman samanaikaisesti. Edellä sanottuun nähden maakunnan varsin laaja harkintavalta valinnanvapauspalvelujen siirtämisen ajankohdasta ja järjestelmän käyttöönoton nopeuttamiseksi tarkoitetut taloudelliset kannusteet eivät vaikuta perustuslain näkökulmasta täysin ongelmattomilta.

Kuten esityksessäkin todetaan, uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on keskeistä, miten itsehallinnolliset ja toimintakyvyltään erilaiset maakunnat toiminnassaan soveltavat valinnanvapauslainsäädäntöä ja miten maakunnan edellytykset huolehtia järjestämistä vastustaan toteutuvat palveluntuotannon eri muodoissa ja tasoilla. Lainsäätäjän keinot varmistua järjestelmän toimivuudesta ja perusoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta jäävät siten osin rajallisiksi. Siksi on välttämätöntä, että uudistuksen johtaessa valinnanvapauslain säätämiseen monituottajamallin toimivuutta ja valinnanvapausjärjestelmän tavoitteiden toteutumista seurataan tarkoin ja mahdollisiin sääntelyn epäkohtiin puututaan tarvittaessa.