

Perustuslakivaliokunta

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen tietopyyntö 10.4.2017

Perusoikeuksien toteutumisen ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden valvonta maakunta ja sote-uudistuksessa

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvostolle osoittamassaan tietopyynnössä pyytänyt yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä perusoikeuksien toteutumisesta maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta koskevasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen.

Valvontaa koskevat säännökset

Perusoikeuksien valvonta

Perusoikeuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen yhdenvertaisuuden valvonnasta on nykyisellään säädetty useissa eri laeissa. Maakunta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa valvontaa koskevia säännöksiä uudistetaan, mutta sääntelyä on jatkossakin useissa eri laeissa.

Ihmisten perusoikeuksien valvontaa koskevat säännökset säilyvät uudistuksessa periaatetasolla ennallaan. Kuitenkin viranomaisrakenne muuttuu. Keskeinen muutos on aluehallintovirastojen hoitaman valvonnan siirtyminen perustettavan uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) tehtäväksi. Ehdotus laiksi Valtion lupa- ja valvontaviranomaisesta sisältyy hallituksen esitykseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisoimista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp.). Hallituksen esityksen perusteella Luovan tehtävänä oli turvata perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista koko maassa hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- lupa, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Luovan toimialueena on koko Suomi.

Kokoamalla valvontatehtävä yhden viranomaisen hoidettavaksi, voidaan viranomaisvalvonnan yhdenmukaisuus varmistaa nykyistä järjestelmää paremmin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnan aineellinen sisältö määräytyy jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan erityislainsäädännön perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön tehdään maakunta- ja sote-uudistuksesta ja siihen liittyen myös Luovan perustamisesta aiheutuvat muutokset syysistuntokaudella 2018 annettavalla hallituksen esityksellä.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä ovat myös säännökset kantelumenettelystä sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista. Näihin ei esitetä muutoksia uudistuksen yhteydessä. Maakunta- ja sote-uudistus ei vaikuta myöskään lapsiasiavaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevaan lainsäädäntöön.

Maakunta- ja sote-uudistus ei edellä olevan perusteella aiheuta sisällöllisiä muutoksia perusoikeuksien valvontaan. Merkittävin muutos koskee viranomaisvalvonnan keskittämistä Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosi-aali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa. Ministeriössä on ohjausyksikkö yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toimeenpanoa varten. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen tehtävänä on varmistaa maakuntien rahoituksen riittävyys sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus ilman, että palveluiden tasossa on merkittäviä eroja eri maa-kunnissa.

Maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus määrittelevät sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat linjaukset, jonka osana ne päättävät oman tuotannon ja yksityisiltä hankittavien palvelujen osuuden kokonaisuudesta. Valtuuston hyväksymä talousarvio määrittelee myös rahoituksen kohdistumisen. Maakuntahallitus vastaa valtuuston päätösten toimeenpanosta ja valvoo tuottajien toimintaa. Maa-kuntalain 78 §:n mukaisessa hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa hallinnon ja talouden tarkastuksesta ja sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. Lisäksi maakunnan on seurattava palvelutuotantonsa toimintaa ja taloutta sekä verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen laatuun, vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos laatii sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisten tavoitteiden laadinnassa ja maakuntien kanssa käytävissä neuvotteluissa tarvittavat selvitykset sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja toteutumisesta.

Valinnanvapauslain mukaan maakunnan tulisi kirjanpidossaan eriyttää suoran valinnan palvelut muusta liikelaitoksen toiminnasta. Suoran valinnan palveluista on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niitä koskevat liitetiedot. Lisäksi suoran valinnan palveluista on laadittava toimintakertomus, jossa tulee esittää tiedot suoran valinnan palvelujen kustannuksista, tehokkuutta, laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista tunnusluvuista.

Yksityisen palveluntuottajan olisi kirjanpidossaan eriytettävä suoran valinnan palvelujen kustannukset ja palveluihin saatu julkinen rahoitus. Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen olisivat julkisia. Yksityisellä suoran valinnan palveluntuottajalla ja asiakassetelipalveluntuottajalla olisi myös velvollisuus tilinpäätös- ja verotustietojen antamiseen ja myös nämä tiedot olisivat julkisia.

Myös yksityisten palveluntuottajien valinnanvapauslain mukaisessa toiminnassa sovellettaisiin hallintolakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Hallinnon yleislakien säännöksiä sovellettaisiin annettaessa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja palveluja sekä niihin liittyvässä palvelun tuottajan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta ja muun muassa oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Lisäksi myös yksityisten palveluntuottajien palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilöiden suorittaessa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä.

Maakunnan vastuulle kuuluu palveluntuottajien toiminnan seuranta ja valvonta. Lisäksi maakunnalla sekä maakunnan palveluiden tuottajilla tulee olla omavalvontaohjelma. Maakunnalla tulee valvontavelvoitteen lisäksi olla oma sisäinen tarkastustoiminto ja maakuntahallintoon kuuluva tarkastuslautakunta. Maakuntalain 45 §:n perusteella maakunnan pitää järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus. Tarkemmat säännökset maakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta on lain 14 luvussa (106 - 111 §:ssä). Maakunnassa on lisäksi tarkastuslautakunta, jonka jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään 64 §:ssä ja tehtävistä 106 §:ssä. Lisäksi maakunnan tilintarkastuksesta säädetään 107 ja 108 §:ssä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpinä laillisuusvalvojina, sosiaali- ja terveysministeriö sekä jatkossa valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova), joka muodostetaan nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta ja joka perustetaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä 1.1.2020. Luovalla olisi käytössään palveluntuottajalaissa säädetyt valvontakeinot ja toimivalta puuttua palvelujen tuottamisessa havaittuihin epäkohtiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta laajennettaisiin koskemaan maakuntia ja maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen (kuten maakuntayhtiöiden) ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusvirastolla olisi lisäksi oikeus tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteisöjen (esimerkiksi muiden kuin julkisomisteisten yhtiöiden), säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämistä vastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaisi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisääteistä tilintarkastusta tai maakunnan tarkastuslautakunnan toimintaa, vaan turvaisi valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtisi tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä maakuntien tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

Maakuntien palvelujen yhdenvertaisuus koko maan tasolla

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus muuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja seurantajärjestelmää. Valtio ohjaa ja seuraa maakuntia ja maakunnat palveluntuottajia. Vuorovaikutuksellisuus tulee lisääntymään uuden järjestelmän ohjaamisessa. Ohjausjärjestelmässä on kyse niin sanotusta hybridiohjauksesta, jossa yhdistyvät normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus ja jossa seurannan ja arvioinnin merkitystä vahvistetaan. Keskeisessä asemassa yhdenvertaisuuden varmistamaa ohjausta ovat ministeriöiden ja maakuntien väliset vuotuiset neuvottelut, joista säädetään maakuntalaissa ja sote-järjestämislaissa.

Maakunta- ja sote-järjestämislaeissa mainittuja valtakunnallisia ja alueellisia neuvotteluja ovat muun muassa maakuntataloutta koskevat neuvottelut (maakuntalaki 13 §), maakuntien järjestämistä vastuuta koskevat neuvottelut (järjestämislaki 29 §), ja maakuntien yhteistyösopimuksen neuvottelut (järjestämislaki 10 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeissa keskusteluissa käsitellään muun muassa toiminnan tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja omavalvontaa. Taloutta koskevista neuvotteluista käsitellään muun muassa

maakuntien tehtäviä ja velvoitteita, laajakantoisia investointeja sekä kustannuskehitystä. Järjestämislaissa ja maakuntalaissa säädettyihin valtion ja maakuntien erilaisiin neuvotteluihin liittyy velvoittavan lopputuotoksen, kuten rahoituksen kohdentamista koskevan tai muun päätöksen tai sopimuksen syntyminen.

Sote-järjestämislain 29 §:n mukaisten STM:n ja erikseen kunkin maakunnan kanssa käytävien neuvottelujen tarkoituksena ja tavoitteena on seurata, miten maakunta on toteuttanut sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan. Tarkoituksena on myös verrata maakunnan suoriutumista koko maan ja naapurimaakuntien toimintaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on sote-järjestämislain 31 §:n 2 momentin perusteella seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Säännöksen perusteella THL myös laatii tämän seurannan perusteella STM:lle selvitykset sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja toteutumisesta mm. edellä todettuihin neuvotteluihin. Lisäksi lain 30 §:n perusteella kukin maakunta omalta osaltaan ja aluehallintovirasto (jatkossa Luova) laatii vuosittain selvityksen alueensa maakuntien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. THL analysoi noiden selvitysten perusteella maakuntien palvelujen saatavuuden toteutumisesta yhdenvertaisesti.

STM:n ja maakuntien vuosittaisista neuvottelusta laaditaan pöytäkirja, jossa muun muassa sovitaan niistä toimenpiteistä, joihin neuvottelujen ja niiden tausta-aineiston perusteella on tarvetta.

Sote-järjestämislaissa on säännöksiä myös siitä, miten valtion voi ohjata maakuntien palvelurakennetta, investointeja ja ICT-hakkeita. Maakuntien rahoituksen lisäksi valtioneuvosto voi tehdä velvoittavia päätöksiä muun muassa maakuntien välisestä työnjaosta (järjestämislaki 18 §) ja maakunnan palvelurakenteesta, jos se ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta tai valinnanvapauden toteutumista (19 §). Tällä sääntelykokonaisuudella veloitetaan valtio ja maakunnat seuraamaan palvelujen toteutumista ja reagoimaan palveluissa ilmenneisiin puutteisiin. Näin varmistetaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja se, että maakuntien sisäiset ja niiden väliset erot eivät kasva liian suuriksi. Maakunta ohjaa palveluntuottajia hallintopäätöksillä, ja sopimuksilla, joissa maakunta määrittää eri palvelujen tuottamistavat ja tuottajien ehdot sekä sopii palvelutuotantoon liittyvästä vastuunjaosta palveluntuottajien kanssa sekä tuottajille maksettavilla korvauksilla (maakuntalaki 8 § ja 9 §; valinnanvapauslaki 8 luku ja 10 luku). Näillä keinoilla maakunta sitouttaa palvelujen tuottajat toimimaan valtion ja maakunnan linjausten mukaisesti.

Nykyiseen kuntapohjaiseen järjestelmään verrattuna sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun osoittaminen maakunnille on omiaan edistämään perustuslain edellyttämien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen

saatavuuden ja laadun paranemista ja yhdenvertaisuuden toteutumista alueellisia eroja vähentämällä. On kuitenkin huomattava, että maakunnista muodostuu väestöpohjansa ja palvelurakenteensa osalta toisiinsa nähden hyvin erilaisia. Tämän johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja etenkin niiden saatavuus ei voi toteutua täysin samalla tavalla eri maakunnissa. Olennaista on, että erot eivät muodostu yhdenvertaisuuden näkökulmasta liian suuriksi. Tästä näkökulmasta keskeiseksi muodostuu maakuntien rahoituksen riittävyys ja se, kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa kyetään huomioimaan maakuntien väliset olosuhde-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustannuksiin. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta totesi maakuntien rahoitusta koskevaa sääntelyä käsitellessään, että maakuntien rahoituksen perusteluna lähtökohtana on, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suorittua velvoitteistaan (s. 22—23). Valiokunta kiinnitti huomiota sääntelyyn sisältyvän rahoitusleikkurin ongelmallisuuteen ja siihen, että maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ovat rajatut. Toisaalta valiokunta totesi, että rahoituslakiehdotus sisältää säännöksiä sen varalta, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntien taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät (PeVL 26/2017 vp s. 23) ja tämän velvoitteen toteuttamiseksi rahoituslaissa säädetään keinoja.

Yhteenveto

Maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistus muodostavat laajan kokonaisuuden, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata perustuslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti sosiaali- ja terveyspalvelut koko maassa. Tämän toteuttamiseksi, ohjaamiseksi, seuraamiseksi ja valvomiseksi on monia eri säännöksiä useassa eri laissa. Säännökset muodostavat yhdessä kokonaisuuden jotka sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan turvaavat perusoikeuksien toteutumisen ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden koko Suomessa.