

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 15/2017 vp)

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

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN TUOTTAMISESTA (HE 52/2017 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikossa mainituista maakunta- ja soteuudistukseen liittyvistä esityksistä. Valiokunta on pyytänyt kuulemiskutsussaan pyytänyt tarkastelemaan esityksiä erityisesti valvonnan, oikeusturvan ja tietosuojaan toteutumisen näkökulmasta sekä uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Valiokunta on lisäksi pyytänyt arvioimaan esityksiä kuluttajansuojan näkökulmasta. Kuluttajansuojaan liittyviä näkökohtia koskeva muistio toimitetaan tämän lausunnon liitteenä (ks. Liite 1, s. 8).

Valvonta

Oikeusministeriö on otsikossa mainituista lakiehdotuksista valmistelun eri vaiheissa antamissaan lausunnoissa pitänyt sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä, että uudistuksella tavoiteltava palvelurakenne muodostaa peruspalveluksien toteutumisen näkökulmasta toiminnallisesti asianmukaisen ja toimivan koko-

naisuuden niin palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien toimijoiden kuin hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Tämä edellyttää ennen muuta maakunnan tehokasta ohjaus- ja vaikutusvaltaa sen järjestämisvastuusta eriytettyyn palvelutuotantoon, eri toimijoiden välisten toimivaltasuhteiden selkeyttä sekä varmistumista säännöspäruusteisesti hoito- ja palveluketjujen saumattomasta toimivuudesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen kohdistuva ohjaus- ja valvontatoimivalta jakaantuisi esityksiin sisältyvissä lakiehdotuksissa usealle eri viranomais taholle. Maakunnat olisivat järjestämis lakiehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitaessaan varsin vahvan valtion ohjauksen ja valvonnan alaisia. Valtiol la olisi ehdotetun sääntelyn perusteella melko pitkälle menevää toimivaltaa puuttua myös maakunnan päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä.

Valinnanvapaus lakiehdotuksen 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. Tuottamis lakiehdotuksen mukaan aluehallintovirasto valvoisi toimialueellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen lainmukaisuutta. Valviralle kuuluisi aluehallintovirastojen toiminnan ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuuden ohjaus. Maakuntien tehtävänä olisi valvoa sen järjestämis vastuulle kuuluvaa palveluntuotantoa.

Oikeusministeriö on valinnanvapaus lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa esittänyt perustuslain 124 §:n kannalta huomioita muun muassa yhtiöittämism veloitteen piiriin kuuluvien palvelukokonaisuuksien sisällöllisestä täsmentämisestä, palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksiä, vastuuta ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn tarkentamisesta sekä alihankintamahdollisuuden käyttöalan rajaamisesta. Oikeusministeriö on pitänyt niin ikään tärkeänä sääntelyyn liittyvien oikeusturvakysymysten selkeyttämistä sekä maakunnan ohjaus- ja valvontavaltuuksien vahvistamista ja ulottamista koskemaan suoran valinnan palveluntuottajien ohella myös muita laissa tarkoitettuja valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottajia samoin kuin huolehtimista säännöspäruusteisesti siitä, että maakunnan viimekätinen vastuu tulee sääntelyssä asianmukaisesti huomioon otetuksi.

Lakiehdotukseen on tehty lausuntokierroksen jälkeen edellä mainituilta osin useita tarkennuksia eikä sääntelyn sisältöön ole jäljempänä mainittuja yksityiskohtia lukuun ottamatta tässä yhteydessä aiheellista enemmälti puuttua. Valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon aineelliseen lainsäädäntöön kiinnittyvistä toiminnallisista kokonaisuuksista, joiden toimeenpanon yksityiskohtia on ilman sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillista asiantuntemusta vaikea arvioida. Ehdotetun järjestämisratkaisun valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on viime kädessä tärkeää, että palveluiden tuottaminen säilyy sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden että tehtävien hoitamisesta vastaavien toimijoiden kannalta asianmukaisena ja toimivana kokonaisuutena eikä palveluntuottajille jää sääntelyn perusteella epä tietoisuutta vastuistaan ja velvollisuuksistaan. Järjestelmän toimivuudelle on

siten annettava erityistä painoarvoa arvioitaessa sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä.

Palveluntuottajaksi hyväksyminen

Palveluntuottajien hyväksymismenettely rakentuisi lakiehdotuksen 37 ja 38 §:n perusteella olennaisilta osin eduskunnan käsiteltävänä olevan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamislakiehdotuksen varaan.

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 ennakollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Lakiehdotus ei näytä näiltä osin muuttuneen. 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 säännöspäätöksin palveluntuottajien edellytyksistä vastata valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. On syytä todeta, että suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole yhtiöitettyinä 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.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä vielä arvioida, voidaanko palveluntuottajana toimimisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä pitää ehdotetussa muodossaan riittävänä.

Huomionarvoista on, että tuottamislakiehdotuksen mukaisen valvonnan kohteena olisi myös maakunnan liikelaitos. Ehdotuksen 28 § näyttäisi siten mahdollistavan myös liikelaitoksen poistamisen palveluntuottajarekisteristä muun muassa siinä tapauksessa, että se ei täytä enää 5 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua, onko tämä sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena.

Alihankintapalvelut

Lakiehdotuksen 53 § mahdollistaa 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. Suoran valinnan palvelun tuottajan olisi huolehdittava siitä, että alihankintapalvelun tuottaja täyttää lakiehdotuksen 37, 38, 40 ja 41 §:ssä säädetty toimintaedellytykset. Maakunnan valvontavaltuudet on lausuntovaiheen jälkeen perustellusti ulotettu koskemaan myös alihankintapalveluja.

On syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi julkisten hallintotehtävien subdelegointiin eli mahdollisuuteen siirtää yksityiselle lailla tai lain nojalla annettavia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle (esim. PeVL 6/2013 vp). Alihankkijana toimimiselta on lähtökohtaisesti edellytetty erityistä viranomaishyväksyntää (esim. PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp).

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 tuottajalle eikä alihankintapalveluiden edelleen hankkimista kolmansilta palveluntuottajilta. Alihankintaa koskeva sääntely on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, ettei ehdotus mahdollista suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden siirtämistä maakunnan ohjaus- ja valvontavallan ulottumattomiin siten, ettei maakunnalla olisi edellytyksiä asianmukaisesti huolehtia järjestämisvastuunsa toteutumisesta.

Muutoksenhaku

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 rajautuu muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista valituskieltoa. 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.

Oikeusministeriö toteaa, että hallintotoimet voidaan muutoksenhaun kannalta jakaa kolmeen ryhmään: muutoksenhaun piirissä olevat päätökset, muutoksenhakukiellon alaiset päätökset ja tosiasialliset hallintotoimet. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna sääntelytapaa, joka perustuu siihen, että erot muutoksenhakujärjestelmässä ovat seurausta oikeussuojan tarpeesta eri asiaryhmissä (esim. PeVL 32/2012 vp).

Esityksen mukaisissa asioissa on monin paikoin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta ja onko edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino hallinto- vai maakuntavalitus. Arvioitavaksi tulee lisäksi se, onko joissain asioissa mahdollista ja tarpeen säättää valituskielto lähtökohtaisesti valituskelpoiseen päätökseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön sekä perus- ja erityistason toimipisteen valinta (17, 20 ja 21 §) olisi esityksen mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Kuitenkin, jos asiakkaan valintaa ei pysytä toteuttamaan, saattaisi olla tarkoituksenmukaista saada asiassa lähtökohtaisesti valituskelpoinen hallintopäätös.

Esityksen mukaan 69 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen haettaisiin muutosta maakuntavalituksella. Kyseisessä lainkohdassa ei kuitenkaan säädetä maakunnan päätöksestä.

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

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

Tietosuoja

Oikeusministeriö on kiinnittänyt tuottamislakiehdotuksesta sen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa huomiota useisiin tuolloiseen lakiehdotukseen sisältyviin informaatio-oikeuden alaan kuuluviin säännösehdoiksi. Oikeusministeriön esittämät huomiot on otettu jatkovalmistelussa pääosin asianmukaisesti huomioon. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että lakiehdotuksen 32 §:n 3 momentti, on edelleen muotoiltu niin, ettei se oikeuttaisi luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja. Perustelujen mukaan tämä ei näyttäisi olevan sääntelyn tarkoituksena.

On lisäksi syytä todeta, että 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.

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

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 va-

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

Esityksen vaikutusarviooperustelujen 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 palvelurakennemuutoksen 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 säännöspäätöksistä korostettu maakunnan viimekätistä vastuuta ryhtyä toimenpiteisiin palveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi markkinapuutetilanteessa tai muutoin alueellisesti epätasavertaisessa markkinatilanteessa. Maakunnan mahdollisuudet turvata valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottaminen uudistuksen tavoitteita vastaavalla tavalla saattavat jäädä ehdotetussa mallissa rajallisiksi.

Uudistuksen vaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavissa, kun palvelurakenteen muodostuminen jäisi lakiehdotuksen perusteella monilta osin maakuntakohtaisten päätösten varaan ja vallitsevasta markkinatilanteesta riippuvaksi. Ehdotettuun järjestelmään liit-

tyy 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 säännöspерusteisesti korostettu maakunnan viimekätistä vastuuta ryhtyä toimenpiteisiin palveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi markkinapuutetilanteessa tai muutoin alueellisesti epätasavertaisessa markkinatilanteessa.

Kuten esityksessäkin todetaan, uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on keskeistä, miten itsehallinnolliset ja toimintakyvyltään erilaiset maakunnat toiminnassaan soveltavat valinnanvapauslainsäädäntöä ja miten maakunnan edellytykset huolehtia järjestämisvastuustaan toteutuvat palveluntuotannon eri muodoissa ja tasoilla. Lainsäätäjän keinot varmistua järjestelmän toimivuudesta ja perusoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta jäävät siten osin rajallisiksi.

Liite 1

OM/LAVO/LsN Katri Kummoinen

7.6.2017

Kuluttajansuojansuojaan liittyviä seikkoja*Kuluttajansuojalakia koskevat maininnat hallituksen esityksessä*

Hallituksen esitys sisältää seuraavat kuluttajansuojalakia (38/1978; jäljempänä KSL) koskevat lausumat:

- esityksen 1. lakiehdotuksen 59 §:n perusteluissa s. 221 todetaan, että julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän KSL:n sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle
- kyseisen lakiehdotuksen 18, 24 ja 28 §:n perusteluissa (s. 183, 188 ja 192) on mainittu KSL:n soveltuvan asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen ja todettu sen takaavan asiakkaalle kuluttajan oikeudet

Yleistä KSL:stä ja sen soveltamisesta sosiaali- ja terveyspalveluihin

KSL koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Kulutushyödykkeitä ovat mm. elinkeinonharjoittajan kuluttajalle tarjoamat palvelut.

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan KSL:ssä luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Lähtökohtaisesti siis myös julkisyhteisöt tai oikeushenkilöt, jotka ovat julkisyhteisön kokonaan tai osittain omistamia, voivat olla KSL:ssä tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut kuitenkin rajata julkisyhteisöjen järjestämät, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut lain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 360/1992 vp, s. 8). Lisäksi elinkeinonharjoittajaa koskevan 5 §:n perusteluissa mainitaan, että julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, terveyden- ja sairaanhoito, lasten päivähoito ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolelle (HE 360/1992 vp, s. 46)

KSL 2–4 luvun säännökset markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteessa, kohtuuttomista sopimusehdoista ja sopimuksen tulkinnasta koskevat kaikenlaisia palveluita. Lisäksi KSL 6 luvun säännökset etämyynnistä ja kotimyyynnistä koskevat tietyin soveltamisalarajoituksin palveluja. KSL ei sisällä säännöksiä kuluttajan oikeuksista virhetilanteissa silloin, kun kyse on henkilöön kohdistuvasta palvelusta. Eräitä kuluttajapalvelusopimuksia koskevan KSL 8 luvun säännökset ilmentävät kuitenkin sopimusoikeuden yleisiä periaatteita, ja niitä onkin oikeuskäytännössä sovellettu myös muihin kuin nimenomaisesti luvun soveltamisalaan kuuluviin kuluttajapalvelusopimuksiin.

Oikeusministeriö voikin yhtyä siihen 1. lakiehdotuksen 59 §:n perusteluissa s. 221 esitettyyn käsitykseen, että julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäävät KSL:n sääntelyn ja muun kuluttajaoikeudellisen sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

KSL:n soveltaminen muuttuviin sosiaali- ja terveystalouteihin?

Asiakas saa lakiehdotuksen mukaan palveluja monilta eri tahoilta erilaisiin järjestelyihin perustuen: ainakin maakunnan liikelaitoksilta, suoran valinnan palvelun tuottajilta, muilta tuottajilta edellä mainittujen tahojen antamien asiakasasetelien perusteella sekä maakunnan perustamilta yhtiöiltä. On tulkinnanvaraista, voidaanko ja missä määrin näitä toimijoita pitää KSL:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajina silloin, kun ne tuottavat lakiehdotuksen nojalla sosiaali- ja terveystalouteja. Maakuntien omistamat yhtiöt toimivat hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan (s. 65) normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti voittoa tavoitellen. Samoin lienee yleensä niin, että suoran valinnan palvelun tuottajien sekä asiakasaseteleitä vastaan palveluja tarjoavien tuottajien tarkoituksena on tulon tai muun taloudellisen hyödyn saaminen. Tämä seikka puhuisi siis sen puolesta, että nämä toimijat voisivat olla KSL:ssä tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia. Toisaalta tällaista tulkintaa vastaan puhuu se, että sosiaali- ja terveystaloutien tuotanto rahoitetaan pääosin verovaroin ja asiakkaan maksettavaksi jää vain asiakasmaksuna tai omavastuuna veloitettava maksu. Epäselvää on kuitenkin, onko tälle annettava ratkaiseva merkitys, sillä myös nykyisin eräissä KSL:n piiriin kuuluvissa hankinnoissa, kuten lääketoimissa, pääosa tai jopa koko vastike tulee verovarosta eikä tämän ole katsottu estävän KSL:n soveltumista.

Tukea elinkeinonharjoittajan käsitteen laajalle tulkinnalle on löydettävissä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (esim. C-59/12), joka koskee elinkeinonharjoittajan käsitettä ns. UCP-direktiivissä. Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön pääosin KSL:n 2 luvun säännöksiin. Tapauksessa oli kyse lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvasta sairauskassasta, joka oli antanut harhaanjohtavia tietoja asiakkailleen. Sairauksassa oli todennut kansallisessa menettelyssä, ettei UCP-direktiiviä voida soveltaa sen toimintaan. EUT katsoi, että direktiivissä määritellyn elinkeinonharjoittaja -käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty yleishyödyllistä tehtävää hoitavia laitoksia eikä julkisoikeudellisia laitoksia.

Kaiken kaikkiaan voidaan siis todeta, että kysymys KSL:n soveltumisesta on tulkinnanvarainen. Jos sosiaali- ja terveystaloutien tuottajia kuitenkin ainakin jossakin tapauksissa pidettäisiin KSL:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajina, tulisi harkittavaksi se, miltä osin KSL:n säännökset käytännössä soveltuisivat sosiaali- ja terveystalouteja tarjottaessa. Lienee selvää, että sosiaali- ja terveystalouteja tarjottaessa sovellettaisiin markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia KSL:n 2 luvun säännöksiä. Sitä vastoin kuluttajansuojalain 3, 4 ja 6 luvun säännökset kytkeytyvät elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimussuhteeseen. Epäselvää on, missä tilanteissa asiakkaan ja palvelun tuottajan välille mahdollisesti tehdään KSL:n soveltumisen edellytyksenä oleva sopimus palvelun tuottamisesta. Hallituksen esityksessä ei asiaan oteta nimenomaisesti kantaa, vaikkakin todetaan, että palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä sovitaan palvelun antamisen ajankohdasta.

Koska kysymys sopimussuhteen syntymisestä on epäselvä ja on ylipäättään tulkinnanvaraista, ovatko lakiehdotuksessa tarkoitetut palvelun tuottajat KSL:ssä tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia, on epäselvää, mihin oikeudellisiin perusteisiin 1. lakiehdotuksen 18, 24 ja 28 §:n perusteluissa olevat kategoriset maininnat kuluttajansuojalain soveltumisesta pohjautuvat. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukainen tilanne eroaa voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisesta tilanteesta. Kyseisen lain 6 §:n 2 momentin mukaan edellytetään nimenomaisesti, että palvelusetelin saanut asiakas tekee sopimuksen palvelun tuottajan kanssa palvelun antamisesta. Tämän lisäksi kysei-

sessä pykälässä säädetään, että tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja periaatteet.

Jos asiakassetelillä palvelun ostavan asiakkaan asema halutaan samankaltaiseksi kuin palvelusetelillä ostavan asiakkaan asema voimassa olevan lainsäädännön nojalla, lakiehdotuksen mainittuja pykäläiä tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan täydentää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 virkkeen sisältöisellä säännöksellä.

Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisessä ja tuotannossa tulee esityksen toteutumisen myötä tapahtumaan ennen kokematon mullistus. Sen jälkeen kun uudistuksen toteutumisesta on saatu käytännön kokemuksia, on oikeusministeriön käsityksen mukaan syytä harkita asiakkaan oikeussuojakeinojen kehittämistä siten, että hallinnollisten keinojen lisäksi asiakkaalla olisi virhe- ja viivästystilanteessa käytössään myös sopimussuhteeseen tavanomaisesti kuuluvat oikeussuojakeinot.