

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista koskevaksi laiksi, jolla kumottaisiin voimassa oleva yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki ja yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki.

Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta. Lakia sovellettaisiin eduskunnan käsiteltävänä olevaan sote- ja maakuntauudistukseen (HE 15/2017 vp) sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen nojalla maakunnan järjestämisvastuulle kuuluviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, joita tuotettaisiin valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisen valinnanvapausjärjestelmän piirissä (HE 47/2017 vp). Ehdotetun tuottamislain soveltamisalaan kuuluisivat myös valinnanvapausjärjestelmän ulkopuolella toimivat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat, joiden rahoitus tulee kokonaisuudessaan yksityiseltä sektorilta.

Rekisteröintimenettely

Voimassa olevan yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön mukaisen lupa- ja ilmoitusmenettelyn asemesta tuottamislakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset sen soveltamisalan piiriin kuuluvia palveluja koskevasta kaksivaiheisesta rekisteröintimenettelystä. Toiminnan aloittaminen edellyttäisi, että sekä palvelun tuottaja että palvelua toteuttava palveluyksikkö olisi rekisteriviranomaisen päätösten perusteella merkitty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriin.

Rekisteröinnin edellytyksenä olisi, että palvelun tuottaja ja palveluyksikkö täyttäisivät niille laissa säädetyt taloudelliset ja toiminnalliset vaatimukset. Palvelun tuottajan rekisteröinti ei kuitenkaan olisi sidottu tuotettaviin palveluihin, vaan lakiehdotus mahdollistaisi palveluntuottajan rekisteröimisen myös ilman palveluyksikön rekisteröintiä. Pal-

velun tuottajan rekisteröinti antaisi siten lähtökohtaisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palveluyksikkö ei puolestaan olisi sidottu toimintayksikön tai toimipaikan käsitteeseen taikka sen fyysiseen sijaintiin, vaan kyse voisi olla esimerkiksi etäpalveluna tuotettavasta hallinnollisesta kokonaisuudesta. Lakia sovellettaisiin esityksen mukaan myös esimerkiksi silloin, kun yritys tai muu yhteisö hankkii palvelujen tuottamisen ja toteuttamisen alihankintana.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, lakiehdotuksessa tarkoitettu rekisteröintimenettelystä muodostuu tosiasiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuva menettely. Tällaisena se merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinovapauteen. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomais-toiminnasta (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, PeVL 19/2009 vp, PeVL 31/2006 vp).

Luvanvaraisuuden kaltaiseen sääntelyyn on ehdotetussa yhteydessä perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävät ja painavat, etenkin asiakas- ja potilasturvallisuuteen sekä henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyvät syyt. Ennakollista valvontaa korostavan rekisteröintimenettelyn merkitystä korostaa sääntelyn yhteys ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kautta perustuslain 19 §:n 3 momentista ilmenevään julkisen vallan vastuuseen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tuottamislakiehdotuksen mukaisen rekisteröinnin on tarkoitettu muodostavan pohjan palveluntuottajien kelpoisuuden sääntelylle myös valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisessa järjestelmässä.

Edellä sanottuun nähden ei ole täysin ongelmattonta, että sääntely mahdollistaisi palveluntuottajan rekisteröinnin myös niissä tapauksissa, joissa tällä ei ole lainkaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen vaatimaa asiantuntemusta, henkilöstöä ja infrastruktuuria. Lisäksi se mahdollistaisi palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Palveluyksikön rekisteröinti perustuisi esityksen perustelujen mukaan luottamukseen palveluntuottajan ilmoittamien tietojen oikeellisuudesta. Palvelun tuottamiseen kohdistettujen toiminnallisten vaatimusten täyttymistä valvottaisiin siten vasta jälkivalvonnassa. Ehdotetun 16 §:n mukainen ennakkotarkastus samoin kuin valinnanvapauslakiehdotuksen 45 §:ssä tarkoitettu palvelun tuottajan hyväksymistä edeltävä tarkastus on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Tuottamislakiehdotuksen mukainen ennakkotarkastusvelvoite kohdistuisi ainoastaan sairaala-toimintaan ja vaativien sosiaalihuollon palveluiden tuottamiseen. Nämä eivät puolestaan kuuluisi valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitettuihin suoran valinnan palveluihin. Esitysten tavoitteena on vähentää viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista työtä.

Sääntelyn asialliseen merkitykseen nähden täysin ongelmattonta ei ole sekään, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityistason palveluista lakisääteisessä tuotantovastuussa oleva maakunnan liikelaitos olisi vastaavan rekisteröintimenettelyn ja viime kädessä sen toiminnan lopettamisen mahdollistavien valvonnallisten toimenpiteiden kohteena kuin lakiehdotuksessa tarkoitettut yksityiset palveluntuottajat.

Perustuslakivaliokunnan onkin syytä vielä arvioida, vastaako ehdotettu sääntely paitsi sen taustalla olevia asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseen liittyviä lähtökohtia myös sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteita varmistua maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajien toiminnallisesta kelpoisuudesta.

Satunnainen tai vastikkeeton palvelujen tuottaminen ei lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin perusteella kuuluisi lain soveltamisalaan eikä siten edellyttäisi rekisteröintiä. Satunnaisuudella tarkoitettaisiin perustelujen mukaan ”epäsäännöllistä ja epäsuunnitelmallista toimintaa, jota ei ole tarkoitettu jatkuvaksi ja jota ei esimerkiksi markkinoida laajemmalle joukolle ihmisiä.” Soveltamisalan rajausta jätetään tältä osin varsin avoimeksi. Sääntelyn selkeyden merkitys korostuu kun otetaan huomioon, että tuottamislakiehdotuksen 2 §:n 2 kohdan on tarkoitettu määrittävän myös valinnanvapauslaissa tarkoitettujen palvelun tuottajien kelpoisuutta (valinnanvapauslakiehdotuksen 37 §).

Palvelun tuottajaa koskevat vaatimukset

Ehdotetun 1 momentin 3 kohdan mukaan palveluntuottajalla (tai palveluntuottajaksi rekisteröintiä hakevalla) ei saisi olla ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin eikä muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palvelun tuottajan luotettavuuden.

Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, miten rekisteröintiviranomainen arvioi palveluntuottajan luotettavuutta. Perusteluissa viitataan tältä osin lähinnä sääntelyn tarkoituksen huomioon ottamiseen ja velan vaikutukseen palvelun tuottajan kykyyn tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja laissa säädetyllä tavalla. Kysymyksiä herättää, miten edellä tarkoitettut seikat on mahdollista ottaa huomioon palvelun tuottajaa rekisteröitäessä, joka on tarkoitettu ratkaistavaksi palveluyksikön rekisteröinnistä erillisenä asiana ja siten ilman palvelujen tuottamistapaan, laatuun ja laajuuteen perustuvaa kokonaisarviointia. Palvelun tuottajan luotettavuuden arvioinnin tulee ehdotetunkaltaisessa sääntely-yhteydessä perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin.

Ehdotetun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan edellytyksenä olisi lisäksi se, että palvelun tuottajan aikaisemmassa palvelun tuottajana toimimisessa ei ole todettu vakavia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa tai jos tällaisia puutteita on ollut, rekisteri- ja valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ”ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen”. Säännöksessä ei liene tarkoitettu estää palvelun tuottajaksi rekisteröitymistä tilanteessa, jossa aiemmin mahdollisesti havaitut toiminnan puutteet tai epäkohdat on korjattu. Säännös on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi.

Ohjaus ja valvonta

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valvontaviranomaisen oikeudesta tehdä palveluyksiköihin ohjaus- ja arviointikäyntejä sekä antaa palvelun tuottajalle, palveluyksikölle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle hallinnollista ohjausta. Valvontaviranomainen voisi myös tarkastaa palveluyksikön toiminnan sekä velvoittaa

palvelun tuottajan sakon uhalla toiminnan korjaamista koskevia määräyksiä taikka määrätä toiminnan keskeytettäväksi.

Palveluyksiköiden muodostaminen lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla erillisiksi rekisteriyksiköikseen ja omiksi valvonnallisiksi kohteikseen ei ole omiaan selkeyttämään sääntelyä. Valvonnan tehokkuuden näkökulmasta ei ole myöskään täysin asianmukaista, että ohjaus- ja arviointikäyntien tekeminen edellyttäisi ehdotetun 21 §:n mukaan ennakkollista sopimista palvelun tuottajan ja asianomaisen palveluyksikön kanssa.

Tarkastustoimivaltaa koskevasta 25 §:stä on lausuntokierroksen jälkeen sinänsä asianmukaisesti poistettu maininta siitä, että tarkastuksen suorittaminen olisi mahdollista ainoastaan valvontaviranomaisella ollessa perusteltu syy epäillä lainvastaista menettelyä. Perusteluissa lähdetään kuitenkin edelleen siitä, ettei tarkastusta voitaisi suorittaa esimerkiksi satunnaisotannalla tai yleensäkin ilman epäilyä toiminnan lainvastaisuudesta.

Kun erityisesti otetaan huomioon lakiehdotuksen taustalla olevat asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseen liittyvät tavoitteet ja sääntelyn soveltuminen sekä julkiseen että yksityiseen sosiaali- ja terveystalouden tuottamiseen, on tärkeää, että tarkastus voidaan ehdotetun 25 §:n mahdollistamalla tavalla suorittaa myös ilman epäilyä lainvastaisesta toiminnasta.

Rekisteristä poistaminen

Valvontaviranomainen voi 28 §:n 1 momentin mukaan poistaa palvelun tuottajan rekisteristä, jos tämä ei enää täytä 5 §:ssä säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä. Rekisteröinnin edellytyksenä on 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan muun ohella se, että palvelun tuottaja ei ole käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteessa. Sääntelyn perusoikeusvaikutusten kannalta ei ole ongelmattonta, että lähtökohtaisesti minkä tahansa palveluntuottajan määräämisvallassa olevan yhteisön asettaminen konkurssiin johtaisi palvelun tuottajan poistamiseen rekisteristä. Sääntelyn perusteella jää toisaalta avoimeksi, onko sen tarkoitettu mahdollistavan myös maakunnan liikelaitoksen poistamisen rekisteristä esimerkiksi tilanteessa, jossa maakunnan sosiaali- ja terveystaloutta tuottava yhtiö on asetettu konkurssiin.

Perustuslakivaliokunnan on syytä harkita, onko momentin 2 kohta ylipäättään tarpeen vai voitaisiinko pykälän 1 kohdasta ilmenevää vaatimusta siitä, ettei palveluntuottaja ole konkurssissa tai liiketoimintakiellossa, pitää sääntelyn asiallisen merkityksen kannalta riittävänä.

Valvontaviranomainen voisi 29 §:n mukaan peruuttaa palveluyksikön rekisteröinnin, jos rekisteriin merkitseminen on perustunut palvelun tuottajan tahallaan antamiin erehdyttäviin tietoihin tai jos palvelu ei täytä 2 luvussa säädettyjä toimintaedellytyksiä ja aikaisemmat huomautukset tai määräykset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyvien puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen. Huomionarvoista on, että 2 luvussa säädetyt vaatimukset on muodollisesti kohdistettu pääosin palvelun tuottajaan eikä palveluyksikköön.

Informaatio-oikeudellinen sääntely

Oikeusministeriö on kiinnittänyt tuottamislakiehdotuksesta sen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa huomiota useisiin tuolloiseen lakiehdotukseen sisältyviin informaatio-oikeuden alaan kuuluviin säännösehdotuksiin. Oikeusministeriön esittämät huomiot on otettu jatkovalmistelussa pääosin asianmukaisesti huomioon. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että lakiehdotuksen 32 §:n 3 momentti on edelleen muotoiltu siten, 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.