

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTEOSTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 16/2018 vp)**

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä, joka sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp perusteella tarkistetun ehdotuksen asiakkaan valinnan vapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevaksi laiksi.

Koska sääntelyyn liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tulevat arvioituiksi perustuslakivaliokunnan asiasta aikanaan antamassa lausunnossa, lakiehdotuksen tarkastelu on pyritty rajaamaan tässä lausunnossa hallintovaliokunnan ennalta ilmoittamiin teemoihin, joita ovat hallinto-oikeus, muutoksenhaku, henkilörekisterit/tietosuojat ja EU-oikeus. Oikeusministeriöllä ei ole kuitenkaan kilpailuoikeudellista asiantuntemusta arvioida esityksen valmistelussa ja julkisessa keskustelussakin esillä ollut kysymystä valinnanvapausjärjestelmän EU-oikeudellisesta valtioneuvoston teesta.

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta piti maakunta- ja sote-esityksen ja aikaisemman valinnanvapauslakiesityksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämistä erittäin tärkeinä sekä toisti käsityksensä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen

järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta ei kuitenkaan katsonut sääntelyn toteuttavan kokonaisuutena arvioiden julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimmaksi osaksi muodostui perustuslakivaliokunnan mielestä aikaisempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhtiöittämisvelvoite. Ongelmallisuus liittyi valiokunnan mukaan ennen muuta siihen, että sääntelyssä kiellettiin maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia perusoikeuksien turvaamisen kannalta tarpeellisia palveluita. Valiokunta asetti uudistuksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden edellytykseksi yhtiöittämisvelvoitteen poistamisen ja sen, että maakunnalle taataan säännöspерusteisesti oikeus tuottaa sen järjestämisvastuun kannalta keskeisiä sote-palveluita.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt esteitä kehittää valinnanvapausjärjestelmää edelleen monituottajaperusteisesti, kunhan perustuslain 124 §:n edellytysten osoitetaan täyttyvän ja sääntely takaa maakunnan edellytykset varmistua siitä, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa.

Perustuslakivaliokunta esitti valinnanvapauslakiesityksestä useita huomautuksia ja muutosehdotuksia, joiden se totesi ponsilausumassaan olevan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta piti välttämättömänä, että sen esittämät muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että uudistus saadaan toteutettua sen lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla.

Palveluntuottajien hyväksyminen, ohjaus ja valvonta

Arvioitavana olevassa valinnanvapauslakiehdotuksessa on lähtökohtana maakunnan liikelaitoksen vastuulla oleva julkinen palveluntuotanto, jota täydennetään muiden toimijoiden tuottamilla palveluilla. Ehdotetun sääntelyratkaisun on mahdollista katsoa poistavan aikaisempaan lakiehdotukseen liittynyttä valtiosääntöistä ongelmallisuutta. Toisaalta maakunnan tosiasialliset mahdollisuudet vastata järjestämisvastuunsa ja palveluintegraation toteutumisesta jäävät myös nyt ehdotetussa monituottajamallissa suurelta osin riippumaan ohjaus- ja valvontajärjestelmän toimivuudesta

sekä siitä, miten vahvaksi yksityisen sektorin osuus palveluntuotannosta muodostuu.

Maakunnan tehtävästä valvoa alueellaan toimivia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia, jotka antavat suoran valinnan palveluja, asiakasetelipalveluja tai henkilökohtaisella budjetilla annettavia palveluja sekä näiden alihankintana tuottamia palveluja, säädetään valinnanvapauslakiehdotuksen 81 §:ssä. Maakunnalla on valvontatehtävänsä hoitamiseksi varsin laaja tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Maakunnalla on lisäksi velvollisuus pyytää palveluntuottajalta selvitystä toiminnassa ilmenneistä mahdollisista epäkohdista tai puutteista ja vaatia tällaisten epäkohtien tai puutteiden korjaamista. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaista valvontaa täydentäisi palveluntuottajalain mukainen valvonta.

Järjestämisvastuussa olevan maakunnan ohjaus- ja valvontakeinoja ovat lisäksi palveluntuottajille asetettavat maakuntakohtaiset ehdot, palveluntuottajien hyväksymismenettely, tuottajien kanssa tehtävät sopimukset sekä tuottajien korvausjärjestelmä. Laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin maakunta voi ryhtyä menettelyyn palveluntuottajan hyväksymisen peruuttamiseksi ja sopimuksen irtisanomiseksi tai purkamiseksi. Järjestämislakiehdotus sisältää lisäksi säännöksiä tuottajien velvollisuudesta noudattaa maakunnan ohjeistusta ja toimia integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa.

Perustuslakivaliokunta viittasi maakunta- ja soteuudistuksesta antamassaan lausunnossaan siihen, että ehdotetusta palvelurakenteesta on vaarana tulla esityskokonaisuuden perusteella varsin monimutkaisesti ohjattava ja hallittava. Tämä saattaa merkitä sitä, että palvelujärjestelmään syntyy alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt 10.4.2018 päivätyllä tietopyynnöllään valtioneuvostolta yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä perusoikeuksien toteutumisesta maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta koskevasta valvonnasta.

Ehdotettuun valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyvät valvontasäännökset on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta tarkistettu osin velvoittavampaan muotoon ja lakiin on otettu aiempaa täsmällisempiä säännöksiä muun ohella sopimusten irtisanomisen ja purkamisen edellytyksistä sekä niiden suhteesta hyväksynnän peruuttamiseen. Lisäksi maakunnan toimintamahdollisuuksia on pyritty edistämään muun muassa lisäämällä lakiehdotukseen säännökset palveluintegraation vahventamiseen tähtäävästä yhtenäisestä asiakassuunnitelmasta.

Oikeusministeriö on uudesta valinnanvapauslakiehdotuksesta sen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa (OM 226/43/2017; 19.12.2017)

todennut, että ehdotettavan valinnanvapausjärjestelmän rakenteista johdettavaa maakunnan ohjaus- ja valvontakeinojen monimutkaisuutta on kuitenkin vaikea poistaa yksittäisiä säännöksiä tarkistamalla.

Valvontasääntelyyn liittyvinä yksityiskohtana oikeusministeriö on edellä mainitussa lausunnossa kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, että valinnanvapauslakiehdotuksen 8 luvun säännökset mahdollistavat markkinoille pääsyn lähtökohtaisesti kaikille sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista koskevan lakiehdotuksen mukaisesti rekisteröityneille palveluntuottajille ilmoittautumisperusteisesti ja ilman ennakkollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää valinnanvapauslakiehdotuksesta johtuvat vaatimukset. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva tuottajalakiehdotus (HE 52/2017 vp) puolestaan mahdollistaa palveluyksikön rekisteröitymisen pelkästään palveluntuottajien ilmoittamien tietojen perusteella. Palveluntuottajien hyväksymismenettelyn asianmukaisuutta on syytä tarkastella vielä valinnanvapauslakiehdotuksen ja tuottajalakiehdotukseen mahdollisesti omaksuttavien muutosten kokonaisuuden kannalta.

Tuottajalakiehdotuksen mukaista rekisteröitymistä täydentävät palveluntuottajien hyväksymisedellytykset rakentuvat valinnanvapauslakiehdotuksessa keskeisiltä osin 42 §:ssä tarkoitettujen maakunnan asettamien ehtojen ja niiden tuottajakohtaista soveltamista koskevien sopimusjärjestelyjen varaan (48 §). Epäselväksi jää, onko 42 §:ssä tarkoitettua ehtojen asettamista koskevassa toimivallassa tarkoitettu olevan kaikilta osin kyse maakuntakohtaisista ehdoista vai onko sääntelystä johdettavissa myös palveluiden tuottamista koskevia yleisiä vaatimuksia. Viimeksi mainitussa tapauksessa sääntelyä olisi syytä tarkistaa paremmin tarkoitustaan vastavaksi. Suoran valinnan palveluntuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa näyttäisi sen sijaan olevan kyse lähinnä maakunnan asettamien ehtojen toteutumiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä.

Varsin avoimeksi jää myös se, miten alihankkijoiden toimintaan kohdistuvan valvonnan on lakiehdotuksen 80 §:n perusteella tarkoitettu toteutuvan ottaen huomioon, ettei palveluntuottajan tarvitsisi ehdotetun 45 §:n nojalla ilmoittaa käyttämiään alihankkijoita vaan pelkästään arvio alihankintana tuotettavien palveluiden osuudesta. Alihankkijoiden hyväksyminen ja näiden toiminnan asianmukaisuuden varmistaminen näyttäisi jäävän sääntelyn perusteella pitkälti suoran valinnan palveluntuottajan vastuulle.

Hallinnon yleislakien soveltaminen ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti maakunta- ja soteuudistuksesta antamassaan lausunnossa huomiota siihen, ettei hallinnon yleislakeja olisi sovellettu kaikkien valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaan siltäkään osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtä-

viä. Lisäksi aiempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyt virkavastuusääntely ei kohdistunut muihin kuin suoran valinnan palveluja tuottavan sote-keskuksen ja suunhoidon yksilön henkilöstöön. Valiokunta katsoi, että virkavastuusääntelyä ja hallinnon yleislakien soveltumista tulee vielä tarkastella jatkovalmistelussa pitäen lähtökohtana perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Jatkovalmistelussa on omaksuttu ratkaisu siitä, että hallinnon yleislakeja sovelletaan laissa tarkoitettujen yksityisten palveluntuottajien valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan (3 §). Lisäksi yksityisten palveluntuottajien palveluksessa oleviin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta heidän suorittaessaan valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä (75 §). Ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan pitää etenkin toiminnan perusoikeusvaikutusten vuoksi perusteltuna.

Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito sekä tietosuoja

Ehdotetun lain 77 §:n 6 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valinnanvapauden tiedonhallintapalvelujen tietosisällöstä ja toiminnallisuudesta. Perustusvaliokunta kiinnitti esillä olevaa asiaa koskESTA aiemmasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 64) huomiota siihen, että tuolloin ehdotetun säännöksen ja sen perustelujen valossa jäi epäselväksi, oliko valtuudella tarkoitus säätää myös henkilötietojen käsittelystä. Se viittasi tältä osin perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla ja totesi, ettei mainitun valtuuden perusteella voi ilman riittävää perussäännöstä säätää oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn. Esillä olevassa ehdotuksessa ja sen perusteluissa jää avoimeksi, miten siinä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainittu kanta.

Esitystä on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty henkilötietojen käsittelyä koskevilla 65 §:n 4 momentilla ja 80 §:llä. Esityksessä ei ole mainittujen säännösten osalta tai muutoinkaan arvioitu henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten suhdetta Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen, sen 6 ja 9 artikloissa säädettyjen käsittelyperusteiden ja tietojen käsittelylle asetettujen muiden edellytysten täyttymistä eikä sitä, voidaanko ehdotettu sääntely toteuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Käsittelyn kohteena on lakiehdotuksen mukaan myös salassa pidettäviä ja yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoitamiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mutta käsiteltäviä tietoja ei esityksessä ole juurikaan tarkemmin yksilöity. Keskeiseksi lakiehdotuksen 65 ja 80 §:ssä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa nousee myös henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuus ja ehdotettu henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksen muuttuminen, ottaen huomioon yleisestä

tietosuoja-asetuksesta ja myös perustuslain tulkinnasta käyttötarkoituksen muuttumiselle asetetut reunaehdot.

Muun muassa sairastavuus, sosioekonomiset tekijät tai asiakas- ja potilas-tiedot ovat laajoja käsitteitä, jotka antavat tarvittaessa mahdollisuuden erittäin laajaan henkilötietojen keräämiseen ja käsittelyyn. Perustelujen va- lossa ehdotetuissa 65 ja 80 §:ssä tarkoitettu henkilötietojen käsittely vai- kuttaa myös viittaavan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun profilointiin. Tietojen käsittelyn tarkemmasta luonteesta ja luovutuksen jälkeistä käsittelyvaiheista ei ole esityksen perusteluissakaan kovin yksityiskohtaista kuvausta, jonka vuoksi ehdotuksen tarkempi arvi- ointi on vaikeaa. Ottaen huomioon käsiteltävien henkilötietojen luonne ja tietojen käsittelyn laajuus, lakiehdotuksen 65 §:ssä sekä erityisesti 80 §:ssä ehdotettu tietojen luovuttamista koskeva sääntely on myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta väljää. Lakiehdotuksen 80 §:ssä 1 mo- mentin perusteella luovutettavia tietoja ei ole sidottu edes välttämättö- myysvaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi jäänee minkä merkityksen se antaa mahdolliselle kansallisten tarvetekijöiden ja paino- kertoimien asetustasoiselle sääntelylle käsiteltäviä henkilötietoja asialli- sesti rajoittavana tekijänä.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriön kommentit muutoksenhakusääntelystä on otettu uuden valinnanvapauslakiehdotuksen valmistelussa asianmukaisesti huomioon. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei esityksen valmistelussa ole arvioitu uudistuksen vaikutuksia tuomioistuinten työmäärään ja resursseihin.