

Olli Mäenpää
10.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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 maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Tuottajalaki

Soveltamisala (2 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tuottajalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp, s. 67) huomiota siihen, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta palveluihin, jotka ovat satunnaisia tai vastikkeettomia. Satunnaisuudella tarkoitettaisiin perustelujen mukaan "epäsäännöllistä ja epäsuunnitelmallista toimintaa, jota ei ole tarkoitettu jatkuvaksi ja jota ei esimerkiksi markkinoida laajemmalle joukolle ihmisiä." Soveltamisalan rajausta jättäen valiokunnan

arvion mukaan tältä osin varsin avoimeksi. Sääntelyn selkeyden vaatimuksen merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, että tuottamislakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin on tarkoitettu määrittävän myös valinnanvapauslaissa tarkoitettujen palveluntuottajien kelpoisuutta (valinnanvapauslakiehdotuksen 37 §). Sääntelyä oli siksi syytä täsmentää.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan 2 §:n 2 momentin soveltamisalaa rajattavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta siten, että palvelujen satunnaisuutta koskeva rajausta poistetaan, koska satunnaisenkin toiminnan on tarpeellista kuulua lain soveltamisalaan, mikäli se on vastikkeellista. Sen sijaan vastikkeettomat palvelut eivät kuulu lain soveltamisalaan.

Lakia sovellettaisiin kuitenkin myös niihin julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, jotka ovat asiakasmaksulainsäädännön tai sen nojalla annettujen päätösten perusteella maksuttomia eli asiakkaalle vastikkeettomia. Sen sijaan esimerkiksi järjestöjen osana yleishyödyllistä toimintaansa tuottamat vastikkeettomat palvelut eivät kuulu lain soveltamisalaan, mutta järjestöjen vastikkeellinen palvelutuotanto on sääntelyn piirissä. Mietintöluonnokseen sisältyvää sääntelyä voidaan näin täsmenttynä pitää asianmukaisena ja selkeänä.

Rekisteröintimenettely

Rekisteröinnin kohde (3 §:n 1 kohta)

Lakiehdotuksen mukaan kaikkia palveluntuottajia kohdellaan menettelyllisesti yhdenmukaisella tavalla niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei kuitenkaan ole täysin ongelmattonta, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityistason palveluista lakisäätöisessä tuotantovastuussa oleva maakunnan liikelaitos olisi hallituksen esityksen mukaan vastaavan rekisteröintimenettelyn ja viime kädessä sen toiminnan lopettamisen mahdollistavien valvonnallisten toimenpiteiden kohteena kuin yksityiset palveluntuottajat.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta pitää mietintöluonnoksessaan asianmukaisena rekisteröinnin ja valvonnan kohdistumista edelleen myös julkisiin toimijoihin. Perusteluna valiokunta viittaa voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen tilanteeseen, jossa valvontaviranomaisten valvonta kohdistuu sekä julkiseen että yksityiseen sektoriin ja jossa valvova viranomainen voi keskeyttää myös julkisen toiminnan vastaavin perustein kuin yksityisen toiminnan.

Etenkin arvioitaessa rekisteröinti- ja valvontamenettelyä asiakkaan oikeuksien yhdenmukaisen toteutumisen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden kannalta, on perusteltua, että tuottajan organisatorinen asema tai oikeudellinen luonne ei aiheuta olennaisia eroja. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta korostaakin mietintöluonnoksessaan aiheellisesti, että valvojan viranomaisen toiminnassa ja harkintavallan käytössä on otettava huomioon palvelujen tarkoitus ja niiden turvaaminen asiakkaalle ja potilaille.

Erilaista sääntelyä ei myöskään voitane perustella julkisen vallan turvaamisvelvollisuudella. Julkiseen valtaan kohdistuvaa palvelujen turvaamisvelvollisuutta ei voitane ymmärtää perusteena, joka edellyttäisi tai mahdollistaisi julkiseen palveluntuottajaan kohdistettavaksi heikompaa tai väljempää palvelujen laadun valvontaa. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta ei toisaalta rajoita tai poista se, että julkiseen palveluntuottajaan mahdollisesti kohdistuisi toiminnan keskeyttämistä tai lopettamista koskeva valvontaviranomaisen päätös.

Rekisteröinnin edellytykset

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei ole täysin ongelmatonta, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakkollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli tältä osin syytä muuttaa ja täydentää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan ehdota lain muuttamista ja täsmentämistä tältä osin. Se viittaa saamansa selvitykseen, jonka mukaan uudistuksen tarkoitus ei ole siirtää valvonnan painopistettä jälkikäteisvalvontaan taikka jättää ennakkovalvontaa tuottajan oman ilmoituksen varaan. Tarkoituksena sen sijaan on, että viranomainen voi kohdentaa ennakkovalvonnan riskiperusteisesti potilas- ja asiakasturvallisuuden kannalta merkittäviin kohteisiin ja asioihin, joiden osalta on tärkeintä varmistua edellytysten täyttymisestä.

Esitetyt perustelut perustuvat riskiperusteiseen viranomaisvalvonnan kohdentamiseen, jota voidaan pitää yleisenä ja käyttökelpoisena menettelytapana modernissa hallinnollisessa valvonnassa. Edellytyksenä voidaan pitää, että riskiperusteinen valvontamenettely järjestetään riittävän tehokkaaksi ja kattavaksi. Ennakko-tarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa on lisäksi mietintöluonnoksen mukaan syytä ottaa huomioon erityisesti toiminnan sisältö sekä asiakas- tai potilaskohde-ryhmä.

Lisäksi on aiheellista ottaa huomioon, että lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen rekisteröi palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ja sen palveluyksikön, mikäli ne täyttävät 2 luvussa säädetyt edellytykset. Rekisteröintimenettelyssä sovelletaan hallintolakia, ja valvontaviranomaisen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti huolehdittava rekisteröintiasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain sisältämän sääntelyn mukaisesti valvontaviranomaisella on velvollisuus myös ennakkollisesti ja siis ennen rekisteröintipäätöksen tekemistä varmistua siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Valvontaviranomainen voi siten myös vaatia palveluntuottajalta tarvittavaa lisäselvitystä rekisteröinnin edellytyksenä, jos sitä pidetään tarpeellisena rekisteröinnin toteuttamiseksi.

Ehdotettua sääntelyä ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole aiheetta pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Tämä arvio kuitenkin edellyttää, että

valvontaviranomainen huolehtii hallintolain mukaisesta selvitysvelvollisuudestaan ja että valvonta järjestetään, kohdennetaan ja toteutetaan esitettyjen peruslähtökohtien mukaisesti riittävän tehokkaassa menettelyssä.

Palveluntuottajan luotettavuuden arviointi (5 §)

Tuottajalakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan palveluntuottajalla (tai palveluntuottajaksi rekisteröintiä hakevalla) ei saa 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 palveluntuottajan luotettavuuden.

Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää perustuslakivaliokunnan arvion mukaan epäselväksi, miten rekisteröintiviranomainen arvioi palveluntuottajan luotettavuutta. Eesityksen perusteluissa viitataan tältä osin lähinnä sääntelyn tarkoituksen huomioon ottamiseen ja velan vaikutukseen palveluntuottajan kykyyn tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja laissa säädetyllä tavalla (s. 71—72). Palveluntuottajan luotettavuuden arvioinnin tulee ehdotetun kaltaisessa sääntely-yhteydessä perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin (ks. myös PeVL 15/2008 vp, s. 3/I). Sääntelyä on siksi syytä täsmentää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan ehdota lakiehdotuksen 5 §:n muuttamista tältä osin, vaan viittaa kokonaisarvioinnin tärkeyteen. Valiokunta viittaa mietintöluonnoksessaan (s. 11) hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan rekisteröintiviranomaisen harkinta on kiinnitettävä nimenomaan hakijan kykyyn vastata velvoitteistaan tavalla, joka mahdollistaa potilas- ja asiakasturvallisen toiminnan. Mietintöluonnoksesta ei käy ilmi, miksi säännöstä ei olisi mahdollista tämentää niin, että nämä harkintavallan käytön kannalta aiheelliset kriteerit määriteltäisiin säädettävässä laissa. Sääntelyä olisi tältä osin paikallaan tämentää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset (2 luku)

Tuottajalakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan rekisteriviranomainen rekisteröi palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ja sen palveluyksikön, jos ne täyttävät 2 luvussa säädetyt edellytykset. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että sääntelykontekstista johtuen 2 luvussa säädetyt palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset on osittain avoimesti määritelty. Valiokunnan mielestä 2 luvun säännöksiä on syytä täsmentää.

Tältä osin voidaan todeta, että mietintöluonnoksessa palveluntuottajaa ja toimintaa koskevia edellytyksiä on täsmennetty vain muutamilta osin. Sääntelyä voitaneen silti kokonaisuudessaan pitää riittävän yksityiskohtaisena ja ennakoitavana huomioon ottaen etenkin elinkeinovapaudesta johtuvat edellytykset.

Rekisteröintipäätökseen liittyvät ehdot (18 §)

Tuottajalakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelulle. Perustuslakivaliokunnan mielestä pykäläehdotuksen tarkoittamat ehdot voivat merkitä pitkälle meneviä rajoituksia elinkeinon tai ammatin harjoittajalle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdot voisivat koskea esimerkiksi palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaaisuutta taikka itse palvelun sisältöä ja menettelytapoja (HE, s. 90).

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä tulee täydentää esimerkiksi perusteluissa olevilla edellä esitetyillä maininnoilla siitä, mitä asioita ehdot voivat koskea. Mikäli tarkoituksena on, että rekisteröinti voidaan rajoittaa määräaikaiseksi, tulee myös tämän ilmetä laista. Tällaisten täydennysten tekeminen on edellytyksenä tuottajalakiesityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi niin, että ehdot voivat koskea esityksen perusteluissa mainittuja seikkoja silloin, kun ehtojen asettaminen on asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta välttämätöntä. Säännöksen mukaan ehtoihin voi sisältyä myös rekisteröinnin määräaikaaisuutta koskeva ehto. Säännösehdotusta voidaan näin täsmennettynä pitää asianmukaisena. Rekisteriviranomaisen on ehtotoimivaltaa käyttäessään myös noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita, jotka edellyttävät hallintolain 6 §:n mukaan muun muassa oikeasuhtaisuutta, tasapuolisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta päätöksenteossa.

Rekisteröintiin liittyvät maksut (36 §)

Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentissa säädettäväksi velvollisuudesta suorittaa vuosimaksu, vuosimaksun suuruudesta sekä siitä, kuka on velvollinen maksamaan vuosimaksun ja mikä on sen perimisessä toimivaltainen viranomainen. Tällainen vuosimaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, ja ehdotettu sääntely täyttää valtion veroa koskevalla sääntelyllä perustuslain 81 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset.

Rekisteristä poistaminen (28 ja 29 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että rekisteristä poistamista koskevia säännöksiä on syytä täydentää olennaisuutta koskevalla edellytyksellä. Tällainen edellytys on lisätty lakitekstiin.

Muutoksenhaku (30 §)

Tuottajalakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla tehtyyn Valviran tai aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Perustuslakivaliokunta to-

teaa, että lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, että säännöksellä olisi tavoiteltu mahdollisiin muiden viranomaisten tekemiin päätöksiin kohdistuvaa valituskieltoa. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 30 §:ää on tämän vuoksi muutettava siten, että muutoksenhakuoikeus tulee turvatuksi kaikkien lain nojalla tehtävien hallintopäätösten osalta.

Säännöstä on tältä osin täsmennetty siten, että kaikkiin tuottajalain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Sääntelyyn ei liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.