

Veli-Pekka Viljanen

**HE 52/2017 vp LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN TUOTTAMISESTA
(Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 7.11.2018)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 10.1.2019

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan asiantuntijakuulemisen aiheena on ns. tuottajalaki, jota käsitellään sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esitystä 52/2017 vp koskevassa mietintöluonnoksessa.

1. Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanoton huomioon ottaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen esitykseen 52/2017 vp sisältyvää ehdotusta laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta aikaisemmin yksityiskohtaisesti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp (s. 65-68 ja 72). Valiokunnan säätämisjärjestyskannanoton mukaan hallituksen esitykseen HE 52/2017 vp sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon (s. 78).

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanotto liittyi tuottajalakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin, jonka 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). Valiokunnan mielestä säännöstä tuli täydentää esimerkiksi perusteluissa olevilla edellä esitetyillä maininnoilla siitä, mitä asioita ehdot voivat koskea. Mikäli tarkoituksena on, että rekisteröinti voi-

daan rajoittaa määräaikaiseksi, tulee myös tämän ilmetä laista. Tällaisten täydennysten tekeminen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä tuottajalakiesityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 67-68).

Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla oli käsitys siitä, että muiden kuin julkisten palveluntarjoajien osalta laissa säädettyä palveluntuottajien rekisteröintivelvollisuutta ja rekisteröintiä koskevaa sääntelyä oli arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksen valossa ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen rajoituksena. Perustuslakivaliokunta viittasi omaan käytäntöönsä, jonka mukaan elinkeinovapaus on perustuslain mukainen pääsääntö, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on poikkeuksellisesti katsottu mahdolliseksi. Valiokunta rinnasti rekisteröitymisvelvollisuuden elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen ja totesi, että tällaisen sääntelyn tuli täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 26/2017 vp, s. 66).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa 18 §:n säännöstä valvontaviraston rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettamista ehdoista ehdotetaan täydennettäväksi luettelolla niistä seikoista, joita ehdot voivat koskea. Säännösehdotuksen mukaan ehdot voisivat koskea palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, välineitä, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaisuutta taikka palvelun sisältöä ja menettelytapoja. Ehdotus vastaa arvioni mukaan riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan säännöksen täsmentämiselle asettamia vaatimuksia. Kyse on aikaisemmin hallituksen esityksen perusteluissa olevan listauksen ottamisesta säädöstekstiin. Luettelo mahdollistaa tosin hyvin laaja-alaisen ehtojen alan, jota kuitenkin rajoittaa se, että ehtojen tulee olla asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä. Luettelo osoittaa myös, että rekisteröinti voidaan rajoittaa määräaikaiseksi, mitä perustuslakivaliokunta edellytti aikaisemmassa lausunnossaan. Katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä on tältä osin otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty valtiosääntöoikeudellinen huomautus.

2. Muita täsmennyksiä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta

Edellä mainitun säätämisyjärjestyskannanoton ohella perustuslakivaliokunta esitti tuottajalakiehdotuksesta erinäisiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joita se ei kuitenkaan pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavina.

Perustuslakivaliokunta puuttui lausunnossaan tuottajalakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan lakia ei sovellettaisi palveluihin, jotka ovat satunnaisia tai vastikkeettomia. Erityisesti satunnaisuuden osalta valiokunta katsoi lain soveltamisalan rajauksen jäävän varsin avoimeksi ja katsoi, että sitä on syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa soveltamisalarajauksesta on poistettu satunnaisuuskriteeri, jota perustuslakivaliokunta piti liian avoimena.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että säännöksiä rekisteristä poistamisesta tuli perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaavasti täydentää olennaisuutta koskevalla edellytyksellä (PeVL 26/2017 vp, s. 68). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä on tehty asianmukaisella tavalla tätä tarkoittavat muutokset lakiehdotuksen 28 ja 29 §:ään.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan myös yleisesti, että rekisteröinnin edellytyksenä olevia lakiehdotuksen 2 luvun edellytyksiä, jotka on osittain avoimesti määritelty, on syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67). Tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen ei sisälly kuitenkaan merkittäviä täsmennyksiä, vaan 2 luvun säännökset on säilytetty teknisluonteisia muutoksia lukuun ottamatta ennallaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottiin erityisesti, että palveluntuottajan luotettavuuden arvioinnin tulee tällaisessa sääntelyyhteydessä perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin, jonka vuoksi 5 §:n sääntely on syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67). Tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö ei sisällä perustuslakivaliokunnan ehdottamaa täsmennystä, tosin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa tätä ratkaisua on erikseen perusteltu (ks. StV:n mietintöluonnoksen s. 10-11).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottiin lisäksi, että tuottajalakiehdotuksen muutoksenhakusäännöstä (30 §) oli perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn johdosta muutettava siten, että muutoksenhakuoikeus tulee turvatuksi kaikkien lain nojalla tehtävien hallintopäätösten osalta (PeVL 26/2017 vp, s. 72). Alkuperäisen säännöksen mukaan muutoksenhakusäännös kohdistui vain kyseisen lain nojalla tehtyihin Valviran tai aluehallintoviraston päätöksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa tämä rajausta on poistettu ja muutoksenhakusäännöksen soveltamisen piiriin kuuluisivat kaikki tuottajalain nojalla tehdyt päätökset. Muutos ottaa asianmukaisella tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainitun valtiösääntöoikeudellisen huomautuksen.

3. Rekisteröintivelvollisuuden ulottaminen maakuntien liikelaitokseen

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidettiin ilmeisenä, että tuottajalakiehdotuksen sääntelyllä on rakenteellinen kytkentä valinnanvapauslakiehdotukseen. Valiokunta totesi, että mikäli valinnanvapauslakiehdotusta muutetaan siten, että siitä poistetaan velvollisuus yhtiöittämiseen, muuttuu sosiaali- ja terveystalveluiden tuotantorakenne olennaisesti. Perustuslakivaliokunta huomautti, että elinkeinovapaus ja muut perusoikeudet suojaavat yksityisiä toimijoita. Julkista valtaa puolestaan velvoittavat muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate, perustuslain 22 §:n mukainen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus sekä muut perustuslaissa julkiselle vallalle osoitetut velvoitteet. Julkisen hallinnon järjestämisessä on vastaavasti noudatettava perustuslain säännöksiä hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta. Tähän nähden täysin ongelmattonta ei valiokunnan mielestä ollut, 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 yksityiset palveluntuottajat. Valiokunnan mielestä jatkossa on syytä tarkastella tuottajalakiehdotuksen perusratkaisujen yhteyttä valinnanvapauslakiehdotuksen jatkovalmistelussa omaksuttaviin ratkaisuihin (PeVL 26/2017 vp, s. 65).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos lähtee edelleen siitä, että palveluntuottajia koskeva rekisteröintimenettely kohdistuu yhtäläisesti julkisiin ja yksityisiin palveluntuottajiin. Mietintöluonnoksessa ei ole tehty mitään uusia johtopäätöksiä siitä, että alkuperäiseen valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyneestä yhtiöittämisvelvoitteesta on maakuntien tuottamien sosiaali- ja terveystalvelujen osalta luovuttu. Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee asiaa perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta lyhyesti ja toteaa mietintöluonnoksessaan pitäväänsä asianmukaisena rekisteröinnin ja valvonnan kohdistumista myös julkisiin toimintoihin (StV:n mietintöluonnos s. 9).

Nähdäkseni sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu sitä, onko palveluntuottajien rekisteröintiä koskevan sääntelyn ulottaminen ehdotetulla tavalla maa-

kuntien liikelaitoksiin perusteltua. Totean myös, että palveluntuottajan valvonta voidaan järjestää tehokkaasti muutoinkin kuin rekisteröintimenettelyn yhteydessä. Esimerkiksi ehdotukset sote-järjestämislaiksi ja valinnanvapauslaiksi sisältävät erinäisiä myös maakunnan liikelaitoksiin kohdistuvia valvontasäännöksiä. Siten pelkästään valvonnalliset tarpeet eivät voi perustella riittävästi maakuntien liikelaitosten rekisteröintivelvollisuutta.

Ehdotettu sääntely on vähintäänkin selvässä jännitteessä ehdotettujen maakuntalain, sote-järjestämislain ja valinnanvapauslain kanssa. Tuottajalakiehdotuksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saa tuottaa vain palveluntuottaja, joka on rekisteröity ja jonka palveluyksikkö on rekisteröity palveluntuottajien rekisteriin. Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajan toiminnan aloittamisen tai muutoksen tekemisen edellytyksenä on, että valvontaviranomainen on tehnyt päätöksen palvelutoiminnan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta. Tuottajalaki kieltää siten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen ilman palveluntuottajaksi rekisteröitymistä periaatteessa myös maakunnan liikelaitokselta.

Maakuntalakiehdotuksen 52 §:ssä puolestaan edellytetään, että maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja. Ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä maakunnan liikelaitoksille asetetaan lukuisia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistehtäviä (ks. 3 luku). Maakunnan liikelaitoksen tehtävänä on muun muassa tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupausten mukaisesti (22 § 3 mom.). Ehdotuksessa laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa puolestaan säädetään esimerkiksi, että asiakas saa muut kuin suoran valinnan palvelut sen maakunnan liikelaitokselta, jonka asukas hän on, jollei hän valitse muun kuin asuinmaakuntansa liikelaitosta (21 § 1 mom.). Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavat maakunnan liikelaitokset sosiaali- ja terveyskeskuksissa ja suunhoidon yksiköissä. Jo nämä säännökset osoittavat, että maakunnan liikelaitokset ovat julkisina toimijoina erityisasemassa uudessa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisjärjestelmässä. Niille asetetaan nimenomainen velvollisuus tuottaa tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämän kanssa on huonosti sovitettavissa yhteen sääntely, joka sitoo niidenkin osalta oikeuden palvelujen tuottamiseen rekisteröitymiseen, vaikka vain muodollisesti. Näyttää ilmeiseltä, että ainakin osa tuottajalakiehdotuksen säännöksistä sopii perin huonosti maakuntien liikelaitoksiin. Mielestäni tuottajalakiehdotuksen säännösten soveltamisalan ulottamista maakuntien liikelaitoksiin tulisi tämän johdosta vielä lakiehdotusten jatkovalmistelun aikana arvioida perusteellisesti uudelleen.