

Veli-Pekka Viljanen

HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.5.2021

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakutsun mukaan kuulemisen aiheena on lakiehdotusten suhde perustuslain 124 §:ään ja erityisesti julkisomisteisten yhteisöjen rooli uudistuksessa. Olen valiokunnalle 23.4.2021 antamassani lausunnossa tarkastellut hallituksen esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Tältä osin täsmennän aikaisemmin esittämäni arviota.

1. Suhde perustuslain 124 §:ään

Toisen lakiehdotuksen 12 §:n mukaan hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaille annettavia sote-palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen on huolehdittava kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveysten palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta palveluja järjestäessään. Hankittavien palvelujen on oltava ”sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta”. Kyseisiä säännöksiä sovelletaan 13 §:n mukaan tietyin modifikaatioin myös hankittuun ja vuokrattuun työvoimaan.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta. Sen mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja

terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä ”riittävä oma palvelutuotanto”.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikaudella silloista sote-uudistusesitystä käsitellessään todennut, että ehdotetun kaltaisten, perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tuli kokonaisuutena tarkastella perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta. Valiokunta katsoi, että perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuivat paitsi kysymykset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yksityisten hoidettaviksi siirtämisen laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä myös muun muassa yksityisen toiminnan asianmukaisuudesta ja viranomaisvalvonnasta (PeVL 26/2017 vp, s. 47).

Vastaavat lähtökohdat sopivat nyt käsillä olevan ehdotuksen arviointiin. Tältä osin on ensinnäkin huomattava, ettei lakiehdotus mahdollista itse sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamistehtävien siirto sen sijaan olisi mahdollista varsin pitkällekin. Tältä osin on huomattava, että jo perustuslain 19 §:n 3 momentin esitöissä todettiin, että säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta (HE 309/1993 vp, s. 71).

Toisen lakiehdotuksen 8 ja 12 § asettavat sisällöllisiä, laajuutta koskevia ja määrällisiä rajoituksia sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamistehtävien antamiselle yksityiselle palveluntuottajalle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialue ei voisi siirtää järjestämisvastuuseensa kuuluvia tehtäviä yksityiselle palveluntuottajalle ja sen tulisi huolehtia siitä, että sillä säilyy järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämät toimintaedellytykset ja riittävä oma palvelutuotanto (HE, s. 685). Vaikka toisen lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentti on erityisesti loppuosaltaan vaikeasti avautuva, ilmentää se perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta hyväksyttäviä lähtökohtia, joissa hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle olisi aina laajuudeltaan rajoitettua ja hyvinvointialueiden oma palvelutuotanto viime kädessä turvaisi sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyyden perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa rajoitetaan asianmukaisesti sote-palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta kieltämällä määrättyjen palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta. Näihin lukeutuvat pääsäännön mukaan palvelut, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi yksityisten hankintojen ulkopuolelle jäävät sosiaalihuoltolaissa tarkoitettut sosiaalityö ja sosiaalipäivystys sekä terveydenhuoltolaissa tarkoitetut kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut ja ensihoitopalvelut, tosin merkittävien poikkeuksin. Vaikka ehdotus mahdollistaakin hyvin laaja-alaisesti sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon palvelujen ulkoistamisen, jäisivät vahvimmin viranomaistoimintaa edellyttävät ja julkisen vallan käyttöä sisältävät palvelut ulkoistamisen ulkopuolelle, mitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n kannalta perusteltuna.

Hyvinvointialueen tulisi 12 §:n 3 momentin mukaan vastata palvelutarpeen arvioinnista myös hankkiessaan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Laissa on säädetty yksityiskohtaiset vaatimukset yksityiselle palveluntuottajalle (14 §), yksityisen palveluntuottajan velvollisuudet (18 §), hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisen palveluntuottajan toimintaan (19 §) sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta (20 §). Hyvinvointialueelle säädettäisiin erikseen myös vaatimus, jonka mukaan sen on ohjattava ja valvottava yksityisiä palveluntuottajia jatkuvasti palveluja tuottaessa. Sen on myös vaadittava epäkohtien tai puutteiden korjaamista, ja viime kädessä ryhdyttävä toimenpiteisiin sopimuksen irtisanomiseksi tai purkamiseksi (41 §). Ulkoistetut sosiaali- ja terveystyöpalvelut olisivat myös muun viranomaisvalvonnan alaisia (42 §).

Kaikki nämä säännökset turvaisivat omalta osaltaan perustuslain 124 §:n mukaista vaatimusta siitä, ettei tehtävien siirto muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Oman arvioni mukaan ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset asettaessaan sisällöllisiä, laadullisia ja määrällisiä rajoja sosiaali- ja terveystyöpalvelujen tuottamisen antamisesta muulle kuin viranomaiselle ja varmistaessaan säädöspäätöksellisesti perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden riittävän toteutumisen myös yksityisten palveluntuottajien toiminnassa.

Olen aikaisemmassa perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (23.4.2021) katsonut, että ehdotetut alihankintaa koskevat säännökset on rajattu liian väljästi, jotta ne täyttäisivät tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisten hallintotehtävien edelleen siirrolle (subdelegointi) asetetut vaatimukset (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 56-57, PeVL 15/2018 vp, s. 32-33).

Alihankinta on säädösten tasolla (2. lakiehdotuksen 17 § 1 mom.) rajattu koskemaan palveluntuottajan ”omaa toimintaansa täydentäviä” sosiaali- ja terveyspalveluja. Toistan tältä osin aikaisemman kantani (ks. lausuntoni 23.4.2021, s. 8-9).

2. Julkisosomisteisten yhteisöjen rooli uudistuksessa

Toisen lakiehdotuksen 2 §:n määritelmäsäännöksen 4. kohdan mukaan yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitetaan osakeyhtiötä, osuuskuntaa ja muuta yhtiötä sekä yhdistystä, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa hyvinvointialueelle sopimuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yksityisen palveluntuottajan määritelmä kattaisi myös julkisosomisteiset eli hyvinvointialueen, kunnan ja valtion omistamat yhtiöt ja mahdolliset muut julkisosomisteiset säännöksessä mainitut yhteisöt (HE, s. 651). Perustelujen mukaan niihin sovellettaisiin, mitä 3 luvussa säädetään palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta. Ehdotetussa 3 luvussa on kyse julkisten hallintotehtävien antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, jolloin perustuslain 124 §:n edellytysten on täyttyttävä. Perustelujen mukaan 3 luvun säännösten soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyse yksityis- vai julkisosomisteisesta yhtiöstä, vaan sillä, etteivät nämä toimijat ole viranomaisia. Julkisten hallintotehtävien siirron edellytysten on täyttyttävä yhtä lailla yksityis- kuin julkisosomisteisten yhtiöiden kohdalla (HE, s. 651-652).

Kannanoton taustalla saattaa olla se, että viime vaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta torjui ehdotuksen, joka olisi kieltänyt sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuussa olevia maakuntia itse tuottamasta sosiaali- ja terveyspalveluja. Valiokunta katsoi, että maakuntien velvollisuus yhtiöittää sote-palvelunsa oli poistettava lakiehdotuksesta. Valiokunta piti tätä sääätämisyhteistyökseen vaikuttavana valtiosääntöoikeudellisena huomautuksena (PeVL 26/2017 vp, s. 45).

Nyt arvioitavana oleva asetelma poikkeaa kuitenkin merkityksellisellä tavalla tuolloisesta arviointitilanteesta. Hallituksen esityksessä lähdetään nyt päinvastoin siitä, että hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto (2. lakiehdotuksen 8 § 2 mom.). Ensimmäisen lakiehdotuksen 131 §:n mukaan hyvinvointialueen hoitaessa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön,

osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Hyvinvointialue ei kuitenkaan hoida tehtäväänsä markkinoilla esimerkiksi silloin, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja hyvinvointialueen asukkaille ja muille, joille hyvinvointialueen on lain perusteella järjestettävä palveluja.

On nähdäkseni riidatonta, että myös julkisomisteisten yhteisöjen roolia hyvinvointialueen järjestämisvastuun piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajana on arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen hallintotehtävän siirtona muulle kuin viranomaiselle. Tässä mielessä perustuslain 124 § turvaa nimenomaan julkisten hallintotehtävien säilymistä pääsääntöisesti viranomaistehtävinä. En pidä ehdotettua sääntelyä tältä osin ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta.

Edellä sanotusta ei kuitenkaan voida vielä päätellä perustuslain edellyttävän, että julkisomisteisia yhteisöjä tulisi kaikilta osin kohdella samalla tavoin kuin varsinaisia yksityisiä palveluntuottajia. En näe suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä esimerkiksi sille, että arvioitaessa toisen lakiehdotuksen 8 §:n vaatimusta siitä, että hyvinvointialueella on oltava riittävä oma palvelutuotanto, voitaisiin ottaa huomioon julkisina palveluina myös hyvinvointialueen omistaman osakeyhtiön tai muun yhteisön tuottamat palvelut.

Tältä osin voidaan viitata myös siihen, että hyvinvointialueen omistamat tytäryhtiöt ovat 1. lakiehdotuksen 48 ja 49 §:n mukaan hyvinvointialueen omistajaohjauksen alaisia. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että hyvinvointialueen tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon hyvinvointialueen kokonaisuus. Omistajaohjauksella varmistetaan muun muassa palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palvelujen laatu tytäryhteisöjen toiminnassa. Hyvinvointialue voi siten merkittävästi pidemmälle kontrolloida oman tytäryhtiönsä palvelutuotantoa kuin muiden yksityisten palveluntuottajien kohdalla.

Toisen lakiehdotuksen 12 §:n sisältämistä rajauksista palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta ei voida välttämättä tehdä sitä johtopäätöstä, että perustuslain 124 § edellyttäisi niiden soveltamista täysimääräisesti myös julkisomisteisiin yhteisöihin niiden tuottaessa sosiaali- ja terveystalveluja.

Voidaan myös kysyä, onko esimerkiksi 12 §:n 3 momentin vaatimus, jonka mukaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut tekee aina virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri, ylipäättään välttämätön perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttämiseksi. Tältä osin viitataan siihen, että hoidon tarpeen arvioinnissa ja

hoitoratkaisujen tekemisessä kyse on lähtökohtaisesti lääketieteellisestä arviosta. Olennaisempaa kuin vaatimus lääkärin virkavastuusta on tältä osin vaatimus lääkärin riittävästä lääketieteellisestä kompetenssista. Eri asemassa ovat luonnollisesti esimerkiksi mielenterveyslain, tarttatautilain ja päihdehuoltolain sisältämät toimivaltuudet puuttua yksilön perusoikeuksiin, joissa on kyse selvästi julkisen vallan käyttämisestä ja jotka sen vuoksi on syytä pidättää virkasuhteessa olevien lääkäreiden toimivaltuuksiksi.