

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

RATKAISUEHDOTUKSET SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNNOSTA PeVL 65/2018 vp ESITYSTEN HE 16/2018 vp JA HE 52/2017 vp OSALTA

Valinnanvapauslaki

Asiakassuunnitelma (ponnet): Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että asiakassuunnitelmaa koskeva 5 § on perustuslain 19 :n 3 momentin ja 124 §:n kannalta ongelmallinen. Asiakassuunnitelman sisältö jää epäselväksi. Sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää olennaisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että asiakassuunnitelman muuttamisesta tulee säätää ehdotettua tarkemmin ja merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan on tehtävä palveluista viime kädessä vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimesta. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen näin laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa. Riittävää ei ole, että arkaluonteisten tietojen käsittely on osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko tällaiselle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä asiakassuunnitelmassa on poistettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen tarpeista täsmentää asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että 5 §:ään tarkennetaan asiakassuunnitelmaan sisältyviä tietosisältöjä. Arkaluonteisten tietojen käsittelylle asiakassuunnitelmassa esitetään jäljempänä perustelut välttämättömyysarviointin kannalta. Lisäksi 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset asiakassuunnitelman muuttamisesta ja siitä, että merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan tekee maakunnan liikelaitoksen toimesta. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi 2 §:n 3 kohtaa koskien asiakassuunnitelman määritelmää sekä 34 §:ää.

Ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan asiakassuunnitelmalla tarkoitettaisiin asiakirjaa, joka sisältää joka sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista.

5 § Asiakassuunnitelma

Ensimmäisessä momentissa kuvataan maakunnan vastuu paljon palveluja ja niiden yhteensovittamista tarvitsevien asiakkaiden tunnistamisessa ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisessä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisessä eri tuottajien välillä. Asiakkaan, maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien yhteistyön sekä palvelujen yhteensovittamisen ja suunnittelun välineeksi määritellään asiakassuunnitelma. Maakunnan asiakas- ja potilasrekisterit muodostetaan Kanta-palvelujen avulla. Kanta-palveluihin tallennetaan asiakasta koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedot, ja ne ovat palveluntuottajien saatavilla voimassa olevien säännösten mukaisten tiedonsaantioikeuksien puitteissa. Asiakassuunnitelman muodostava yhteenveto laaditaan eli muodostetaan Kanta-palveluihin tallennettujen tietojen perusteella siten, että yhteenvedolla näytetään 2 momentin mukaiset sisällöt kunkin ammattihenkilön tiedonsaantioikeuksien ja käyttövaltuuksien puitteissa. Asiakassuunnitelman muodostava yhteenveto ei sisällä muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan täsmennettäväksi pykälän mukaista asiakassuunnitelmaa yhteenvetona, sekä asiakassuunnitelmaan sisällytettäviä tietosisältöjä. Asiakassuunnitelma on yhteenveto asiakkaalle palvelutarpeen arvioinnin perusteella annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista. Asiakassuunnitelmaan saa sisällyttää henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asiakassuunnitelman käyttötarkoituksen kannalta. Luettelo asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä tiedot palvelujen alkamisajankohdasta ja arvioidusta päättymis- tai uudelleen arvioimisajankohdasta, palvelut tuottavista palveluntuottajista ja palveluyksiköistä sekä palveluista vastaavista ammattihenkilöistä yhteystietoineen ja voimassaolevista läheteistä sekä tutkimus- ja hoitomääräyksistä ovat asiakkaan palveluiden yhteensovittamisessa välttämättömiä tietoja. Ilman näitä tietoja asiakas saattaa jäädä vaille tarpeensa edellyttämiä palveluita kunkin palveluntuottajan tarkastellessa vain itse antamiaan palveluita. Vastaavasti asiakkaalle saattaa syntyä päällekkäisiä palveluita. Luettelo asiakkaalle laadituista voimassa olevista erikseen säädetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista on palveluiden yhteensovittamisessa välttämätön tieto, jonka avulla palveluiden yhteensovittamisesta vastaavat ammattihenkilöt pystyvät käyttöoikeuksiensa rajoissa löytämään yhteensovittamisessa tarvittavan tiedon erikseen säädetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista. Ehdotetun asiakassuunnitelman tavoitteet liittyvät asiakkaan oikeuteen saada sellaista apua ja tukea, joka parhaiten vastaa hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa. Jotta liikelaitoksen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, joka vastaa asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta, osaisi ehdottaa asiakkaan etua parhaiten turvaavat toimintatavat tai esittää ratkaisua parhaiten turvaavat vaihtoehdot, tulisi hänen tietää tiettyjä perusasioita asiakkaan kokonaistilanteesta, minkä vuoksi edellä todettujen tietojen sisällyttäminen asiakassuunnitelmaan on välttämätöntä. Ammatilainen pystyisi tietojen pohjata hahmottamaan asiakkaan kokonaistilannetta ja kysymään tarkentavia tietoja tai lupaa olla yhteydessä toiseen palveluntuottajaan tarkempien tietojen saamiseksi, jos ne ovat kokonaisuuden kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelma mahdollistaa palvelukokonaisuudesta ja palveluiden yhteensovittamisesta vastaaville ammattihenkilöille uudenlaisen kokonaisnäkömän asiakkaan tietoihin. Asiakassuunnitelma parantaisi merkittävästi asiakas- ja potilasturvallisuutta ja sitä, että asiakkaan tarpeisiin pystytään tarkoituksenmukaisella tavalla vastaamaan.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksen ja suoran valinnan palveluntuottajan on tarkistettava asiakassuunnitelmaan sisältyviä tietoja tarvittavilta osin tuottamiensa palvelujen osalta, jos asiakassuunnitelmaan sisältyvissä tiedoissa tapahtuu muutoksia. Maakunnan liikelaitos on vastuussa asiakassuunnitelman muuttamisesta, jos asiakkaalle laadittuja erikseen säädettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmia muutetaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaan palvelutarpeen muuttuessa. Suoran valinnan palveluntuottajan on ilmoitettava asiakassuunnitelmaan vaikuttavasta asiakkaan palvelutarpeeseen liittyvästä merkittävästä muutoksesta maakunnan liikelaitokselle, joka laatii tarvittavat muutokset asiakkaan asiakassuunnitelmaan sekä 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarvittaessa erikseen säädettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmiin. Tällaisia merkittäviä muutoksia voivat olla muutokset asiakkaan terveydessä, hyvinvoinnissa tai olosuhteissa, jotka johtavat muutoksiin asiakkaalle suunnitelluissa palveluissa, esimerkiksi palveluntuottajan toteuttamaksi suunnitellun palvelun perumiseen kokonaan tai osittain tai edellyttävät palvelun sisällön tai määrän merkittävää kasvua. Ilmoitus tehdään esimerkiksi Kanta-palvelun kautta tai muulla tavoin asiakassuunnitelmassa ilmoitetulle liikelaitoksen ammattihenkilölle.

34 § Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma maakunnan liikelaitoksessa

Ehdotetun 34 §:n 4 momentin mukaan maakunnan liikelaitos voi arvioida asiakkaan palvelutarpeen ja laatia asiakassuunnitelman sekä erikseen säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmat myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se on asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi velvoittavamaksi siten, että maakunnan liikelaitoksen *on arvioitava* asiakkaan palvelutarve ja *laadittava* asiakassuunnitelma sekä erikseen säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmat myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se on asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua.

Muita perustuslakivaliokunnan huomioita asiakassuunnitelmaan

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa on kuitenkin edelleen epäselvä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kyseenalaista, varmistaako asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely asianmukaisesti maakunnan mahdollisuutta vastata perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä palvelukokonaisuuksista ja palveluintegraation toteutumisesta yksilötasolla. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys jää edelleen epäselväksi. Epäselvää on myös asiakassuunnitelman suhde palvelutarpeen arviointiin ja palvelujen toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valinnanvapauslain 2 §:n 3 kohdassa ja 5 §:ssä säädetty asiakassuunnitelma on pääasialliselta luonteeltaan eri toimijoiden välisen informaatio-ohjauksen väline, joka edistää palvelukokonaisuuden koordinoitua, mutta ei luo palveluntuottajalle veloitetta tuottaa tai asiakkaalle oikeutta saada tiettyä palvelua. Asiakassuunnitelman avulla paljon palveluja käyttävän asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta vastuussa oleva maakunnan liikelaitoksessa toimiva laillistettu sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö saa kokonaiskuvan asiakkaan palveluiden kokonaisuudesta. Asiakassuunnitelman avulla ja sen laatimiseen liittyvän yhteistyön keinoin asiakkaan palveluiden kokonaisuutta voidaan suunnitella asiakkaan muuttuvia

palveluntarpeita vastaavaksi. Vaikka maakunnan liikelaitos, suunhoidon yksikkö ja sosiaali- ja terveyskeskus kukin vastaavat asiakassuunnitelman sisällöstä niiden tuottamisvastuulle kuuluvien palvelujen osalta, kantaa maakunnan liikelaitos kokonaisvastuun asiakassuunnitelman tarkoituksenmukaisuudesta ja siitä, että se vastaa asiakkaan palveluntarpeita kokonaisvaltaisesti.

Maakunnan toteuttaman palveluntuottajiin kohdistuvan sitovan ohjauksen keskeinen keino on valinnanvapauslain 43 §:ssä säädetty palveluntuottajien ehtoja koskeva hallintopäätös. Maakunta voi valinnanvapauslain 42 § mukaisesti asettaa palveluntuottajille ehtoja, jotka ovat tarpeen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisessa. Ehdot voivat koskea mm. palveluiden saatavuutta, laatua sekä palveluketjuja ja palvelukokonaisuuksia sekä muuta palveluiden yhteensovittamista. Järjestämislain 23 §:n mukaan palvelujen toteutuksessa on noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Samoin palveluntuottajien on toimittava asiakaskeskeisen integraation edellyttämässä yhteistyössä toistensa kanssa ja sovittava tämän käytännön toteuttamisesta. Maakunta voi valinnanvapauslain 42 §:n mukaisesti asettamisissaan ehdoissa tarkentaa järjestämislain 23 §:ään perustuvia velvoitteita esimerkiksi täsmentämällä, millä tavalla tuottajien välistä yhteistyötä tulee toteuttaa yksittäistapauksissa eri palveluntuottajilta palveluja saavien asiakkaiden palveluiden yhteensovittamisessa. Lisäksi maakunta voi määrittää tarkempia ehtoja esimerkiksi palveluntuottajien tarpeenmukaisesta osallistumisesta asiakkaan monialaiseen palveluntarpeen arviointiin.

Maakunta tekee palveluntuottajia koskevista ehdoista hallintopäätöksen, jota palveluntuottajien on noudatettava lain 43 §:n mukaisesti. Järjestämislain 31 § mukaan maakuntien on seurattava palveluiden yhteensovittamisen toteutumista ja palveluntuottajien on toimitettava seurantaa varten tarvittavat tiedot maakunnalle. Valinnanvapauslain mukaisesti asetettavissa tuottajia koskevissa ehdoissa maakunta voi määrittellä tarkemmin, mitä tietoja palveluntuottajan tulee toimittaa palvelujen yhteensovittamisen seurantaa varten.

Asiakassuunnitelman lisäksi integraatio toteutuu maakunta- ja sote-uudistuksessa monin eri tavoin. Maakunnat ovat nykyisiä kuntia suurempia järjestäjätahoja ja kaikki rahoitus kulkee maakunnan kautta. Uudistuksen myötä maakunnilla on mahdollisuus tarkastella sosiaali- ja terveyspalveluja kokonaisuutena. Maakunnilla olisi myös velvollisuus huolehtia palveluiden integraatiosta muun muassa määrittelemällä palveluketjut ja palvelukokonaisuudet, joita tuottajien on noudatettava. Edellä kuvatuista syistä, integraatio perus- ja erityistason sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä toteutuisi nykytilannetta paremmin. Perus- ja erityistason yhteistyötä tapahtuisi esimerkiksi sote-keskuksissa ja suunhoidon yksiköissä, joissa olisi tarjolla myös erityistason palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota turvattaisiin jalkauttamalla sote-keskuksiin maakunnan liikelaitoksen sosiaalihuollon palveluja.

Asiakasseteli (muu huomio): Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota valinnanvapauslain 24 §:n 4 momenttiin muutoksia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta perustelee erityisesti säännöstä siitä, että maakunta voi ottaa asiakassetelin käyttöön kaikissa niissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jotka ovat verrattavissa momentissa nimenomaisesti mainittuihin palveluihin sillä, että ehdotetulla ratkaisulla halutaan edistää palvelujen saatavuutta,

lakisääteisten määräaikojen toteutumista, palvelujen saavutettavuutta ja valinnan mahdollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämistä perusteluista huolimatta olisi edelleen syytä arvioida sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan asiakassetelin käyttöönotto on keskeisiä valinnanvapauden elementtejä. Asiakasseteli lisää asiakkaan mahdollisuuksia saada yksilölliset tarpeensa huomioonotetuiksi. Sen vuoksi on tärkeää, että asiakassetelillä voidaan turvata se, että saatavilla on riittävästi erilaisiin tarpeisiin vastaavia palveluja. Palveluiden saatavuus paranisi erityisesti henkilöillä, joilla ei muutoin ole mahdollisuutta varallisuussyistä käyttää yksityisiä palveluita. Tämä lisää väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta.

Asiakassetelin käyttöä ehdotetaan palveluihin, joiden osalta kunnat jo nykyisinkin ostavat palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta tai joita asiakas voi saada palvelusetelillä. Kattaessaan osan kuntien nykyisin kilpailutuksen kautta hankkimista palveluissa, asiakassetelipalvelut lisäävät asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa saamiinsa palveluihin. Asiakassetelin käyttöönotto mahdollistaa palvelujen saannin myös alueellisesti aiempaa paremmin, koska asiakas voi valita palveluntuottajia eri puolilta maata.

Asiakassetelin käyttö voi olla toimiva tapa reagoida nopeasti muuttuvissa tilanteissa niin, että asiakkaan palvelunsaanti turvataan. Asiakasseteliä voitaisiin käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa maakunnalla on henkilöstövajausta tietyissä palveluissa, tuotannon kapasiteetti ei riitä vastaamaan väestön palvelutarpeeseen, tai kun maakunnan ei kannata ylläpitää kustannustehokkuuden kannalta ongelmallista tuotantokapasiteettia. Asiakasseteliä käytettäessä voidaan hyödyntää yksityistä palvelutuotantoa ja myös muissa maakunnissa olevaa palvelutuotantoa.

Jo nykyisen lainsäädännön mukainen palvelusetelien käyttö on osoittanut, että soveltuvissa palveluissa sillä saavutetaan sekä saatavuuden parantumista että kustannustehokkuutta. Esimerkiksi jo käynnissä olleiden palvelusetelikokeilujen yhteydessä kokeiluihin osallistuneet kunnat ovat toivoneet mahdollisimman monipuolisia mahdollisuuksia käyttää asiakasseteliä.

Edellä sanotun perusteella sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei nyt kyseessä oleva lainkohta koskevaa ehdotusta ole syytä muuttaa.

Henkilökohtainen budjetti (muita huomioita): Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohtaan ja kehitysvammalain 2 §:n 10 kohtaan kohdistuviin viittauksiin. Kummassakin näistä säännöksistä määritellään niissä tarkoitettu palvelu hyvin väljin sanamuodoin ("muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja", " muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta"), mikä ei sovi valiokunnan näkemyksen mukaan hyvin yhteen perustuslain 124 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Ehdotettua sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen vielä tarkentaa. Tämä voisi tapahtua valiokunnan näkemyksen mukaan esimerkiksi poistamalla kaksi mainittua viittausta 28 §:n 1 momentista tai yksilöimällä mainituissa viittaussäännöksissä tarkoitettut palvelut.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että 28 §:n 1 momentista poistettaisiin viittaukset lainkohtiin, joissa tarkoitettu palvelu on määritelty liian väljästi. Valinnanvapauslain 28 §:n 1

momentti ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: "Henkilökohtaisella budjetilla maksetaan muita kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvia sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momentin 3–7, 9–12, ja 13 a ja 14 kohdan, sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja e §:n mukaisia palveluja, vammaispalvelulain 8 §:n mukaisia palveluja lukuun ottamatta 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja muita lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisia palveluja, sekä kehitysvammalain 2 §:n 3, 4, ja 6 ja 10 kohdan tai terveydenhuoltolain 29 §:n mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Henkilökohtaisella budjetilla ei voi kuitenkaan saada palvelua maakunnan liikelaitoksen tuottamana."

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä budjetin suuruutta koskevassa 30 §:n säännöksessä käytetty ilmaisu "voi saada" on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä säännöksen velvoittavuudesta. Valiokunnan mielestä on selvää, että säännöksen mukaan asiakkaan tulee saada henkilökohtaisella budjetilla lainsäädännön vaatimusten ja henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettavaksi. Näin ymmärrettynä säännös ei ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että 30 §:n 3 momentin toinen virke muutetaan kuulumaan: "Henkilökohtaisen budjetin suuruus on määriteltävä siten, että asiakas voi saada saa sillä lainsäädännön vaatimusten ja henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettavaksi."

Alihankinta (muu huomio): Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuus palvelujen hankkimiseen alihankintana jää säännöksen täsmentämisestä huolimatta edelleen varsin avoimeksi. Säännös ei ehdotetussa muodossa sisältäisi lainkaan määrällisiä rajoituksia palvelujen hankkimiselle alihankintana. Siirrettävien tehtävien laajuus jäisi siten mahdollisesti edelleen huomattavaksi. Tältä osin rajausta, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä ei valiokunnan mukaan riittävästi rajaa alihankinnan alaa. Koska kyse ei ole teknisuonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä, perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuutta alihankintaan tulee rajoittaa valinnanvapauslain 54 §:ssä myös määrällisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että alihankintaa koskevassa säännöksessä oleva "omaa toimintaa täydentäviä palveluja" tarkoittaa sitä, että pääosa toiminnasta on varsinaisen tuottajan omaa toimintaa, mutta alihankinnalla voi täydentää palvelutuotantoa esimerkiksi siten, että henkilöstön sijaistustarpeissa sijaiset hankitaan alihankintana tai, jos jokin tehtävä on osa-aikainen, voidaan käyttää alihankintaa sen sijaan, että palkataan työntekijä suoraan itselle.

Mahdollisuus täydentää omaa toimintaa alihankinnalla tuo palveluntuottajille joustavuutta tuotantokapasiteetin hallintaan, mikä on järkevää silloin, kun kysyntä riippuu täysin asiakkaiden päätöksistä. Alihankinta voi myös käytännössä joustavoittaa ja nopeuttaa asiakkaiden palvelujen saantia, sillä alihankinta lisää jouston mahdollisuuksia. Suoran valinnan palveluissa, joissa palveluntuottajien ei ole mahdollista rajata enimmäisasiakasmääriä, alihankinta mahdollistaa sosiaali- ja terveyskeskuspalvelujen tuottamisen hyvin monenlaisille tuottajille. Etenkin uusille ja pienemmille palveluntuottajille palvelutuotantoon tehtävät laajamittaiset investoinnit voivat olla liian suuri taloudellinen riski, kun asiakkaiden määrä on epävarmaa. Alihankinnan rajaaminen kasvattaisi palveluntuottajan

epävarmuutta kapasiteetin riittävydestä, joka saattaisi kasvattaa palveluntuottajien rahoituskustannuksia, ja voisi toisaalta aiheuttaa ylimitoitettua kapasiteettia.

Palvelutuotannon esteet olisivat erityisen ongelmallisia asiakkaiden näkökulmasta. Pienten tuottajien osallistuminen palvelutuotantoon on asiakkaiden näkökulmasta tärkeää useasta eristä. Ensinnäkin mitä enemmän palveluntuottajia alueella on ja mitä monipuolisemmaksi palveluverkko muodostuu, sitä paremmat mahdollisuudet asiakkailla on valita itselleen juuri parhaiten sopiva palveluntuottaja. Toisekseen tuottajien määrä vaikuttaa kilpailun toimivuuteen eli siihen, miten innokkaasti palveluntuottajat esimerkiksi pyrkivät nostamaan laatutasoaan palvelukseensa asiakkaita mahdollisimman hyvin. Kolmanneksi, pienillä tuottajilla on palvelusetelikokeiluista saatujen kokemusten perusteella tärkeä rooli syrjäseutujen palveluiden monipuolistajina ja mahdollisuus alihankintaan edesauttaa toiminnan organisointia syrjäseuduilla. Pienet tuottajat ovat usein hyvin ketteriä ja paikallinen yrittäjä voi olla monelle asiakkaalle hyvin mieluinen vaihtoehto. Lisäksi pienten paikallisten tuottajien merkitys työllistäjinä juuri alihankinnan kautta voi olla alueen palvelutuotannon kannalta elintärkeää. Neljänneksi, mahdollisuus täydentää omaa toimintaa alihankinnalla parantaa asiakkaiden mahdollisuuksia valita juuri haluamansa palveluntuottaja myös asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla tarjottavissa palveluissa. Näissä palveluissa pienemmillä tuottajilla tulee arvion mukaan olemaan merkittävä rooli ja siksi mahdollisuus täydentää omaa toimintaa alihankinnalla mahdollistaa palveluntuottajan reagoinnin asiakasmäärien vaihteluihin.

Koska alihankinnan hyödyntämismahdollisuudet oman toiminnan täydentämiseen ovat niin moninaisia ja riippuvaisia palvelutuotannon alueellisista erityispiirteistä, sosiaali- ja terveysministeriö ei näe mahdollisena määritellä yksiselitteistä määrällistä rajaa alihankinnalle.

Riittävä oma tuotanto (ponsi): Perustuslakivaliokunnan mielestä maakunnan harkinnan varaan jäävä, erillistä päätöksentekomenettelyä ja sen toimeenpanoa liikelaitoksessa edellyttävä 85 §:n säännös ei vastaa valiokunnan edellyttämää palvelutuotannon ja liikelaitoksen toimintavalmiuden turvaamista myös henkilöstön sekä tiloja ja laitteistoja koskevan kapasiteetin osalta säädösperustaisesti siten, että maakunta voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 18–19). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkoin selvitettävä myös tästä seuraavat sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä viitatus korvauksia koskevan sääntelyn muutostarpeet sekä tarvittaessa muutettava ja täydennettävä sääntelyä, jotta todettu säätämisympäristö tulee asianmukaisesti huomioiduksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa ehdotetusta järjestämislain 22 §:n 3 momentista seuraavan, että maakunnan liikelaitoksen tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa ja valmiutta, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin

tilanteisiin. Esitetyn lainkohdan ja valinnanvapauslain sääntelyn perustella tämä velvoite koskee maakunnan liikelaitosta yksiselitteisesti myös suoran valinnan palveluiden osalta. Tämän velvoitteen toteuttamiseksi liikelaitoksella tulee olla toisaalta riittävä oma tuotanto ja toisaalta kattava varautumissuunnitelma ja valmiiksi suunnitellut toimintamallit erilaisten palvelujärjestelmän häiriötilanteiden hoitamiseen. Maakunnan varautumisesta säädetään ehdotetun järjestämislain 52 – 54 §:ssä. Järjestämislain 52 §:n 1 momentin mukaan maakunnan on varauduttava valmiussuunnitelmin sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimenpiteitä edellyttäviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Myös maakunnan palveluntuottajille asettamat ehdot ovat keskeinen väline häiriötilanteisiin varautumisessa yhteistyössä kaikkien palveluntuottajien kanssa. Äkillisessä yksityisen palveluntuottajan toiminnan vakavassa häiriötilanteessa maakunnan liikelaitos voisi erilliseen sopimukseen perustuen tarvittaessa siirtää omaa palvelutuotantoaan myös yksityisen palveluntuottajan tiloihin toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena edellyttää maakunnan liikelaitoksilta kuhunkin tilanteeseen nähden ylimitoitettua tuotantokapasiteettia. Tämä menettely johtaisi kustannusten kasvamiseen ja työntekijäresurssin tehostamiseen käyttöön, vastaamatta välttämättä riittävässä määrin äkillisesti ilmeneviin paikallisiin tilanteisiin. Akuutit tilanteen maakunnan liikelaitos pystyy aina hoitamaan omalla olemassa olevalla kapasiteetillaan. Perustuslakivaliokunnan näkemys huomioiden sosiaali ja terveysministeriö ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessaan esittämä 85 § poistetaan ja sen tilalle ehdotetaan uutta 85 §:ää. Lisäksi lain 69 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin mietintöluonnoksessa oleva 2 momentti siirtyy 3 momentiksi.

69 §:n uusi 2 momentti: Maakunta voi maksaa maakunnan liikelaitokselle erillisen korvauksen palvelutuotannon häiriötilanteesta johtuvasta, äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta seuraavien ylimääräisten kustannusten kattamiseksi.

Perustelut: Suoran valinnan palveluista maksettavien korvausten sääntelyä on syytä täydentää siten, että maakunnan on mahdollista maksaa liikelaitokselle erillinen korvaus sellaisten ylimääräisten kustannusten kattamiseksi, jotka seuraavat äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta. Korvaus tulisi kyseeseen, kun laajentamistarve johtuisi palvelutuotannon häiriötilanteesta, kuten esimerkiksi alueellisesti merkittävän yksityisen palveluntuottajan konkurssista taikka tällaisen tuottajan palveluntuottajarekisteristä poistamisesta. Korvauksella voitaisiin kattaa ne kustannukset, jotka seuraavat tavanomaista nopeamman palvelutuotannon laajentamisen vuoksi. Tällä varmistetaan, että maakunnan liikelaitoksen on taloudellisesti mahdollista kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvata suoran valinnan palveluiden riittävä saatavuus ja tarvittaessa puuttua välittömästi myös korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin.

69 § 2 momentin sääntely tulisi sovellettavaksi ehdotetussa 85 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Ehdotetun 85 §:n mukaan yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotannon lakatessa äkillisesti palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn johdosta, kyseisen palveluntuottajan asiakas saisi suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluyksiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen

saavutettavissaan. Yksityisen palveluntuottajan asiakkaiden siirtyessä maakunnan liikelaitoksen asiakkaiksi saa liikelaitos myös muutoin 10 luvun sääntelyn perusteella suoran valinnan palveluntuottajalle maksettavat korvaukset näiden asiakkaiden osalta. Ehdotetun 69 § 2 momentin mukainen korvaus ei aiheuttaisi kilpailun vääristymistä palveluntuottajien välillä, sillä tarve lisäkorvaukseen kytkeytyisi järjestämislain 22 §:n 3 momentissa säädettyyn maakunnan liikelaitoksen velvollisuuteen tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti. Tämä maakunnan liikelaitoksen erityinen velvollisuus ei koske yksityisiä palveluntuottajia eikä niille siksi ole tarpeen maksaa vastaavaa palvelutuotannon äkilliseen laajentamistarpeeseen liittyvää korvausta.

Uusi 85 §, Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotannon äkillinen lakkaaminen:

Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotannon lakatessa äkillisesti palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn johdosta kyseisen palveluntuottajan asiakas saa suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluyksiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan.

Asiakkaalla, jolle on 1 momentin mukaisesti osoitettu liikelaitoksen suoran valinnan palveluyksikkö, on oikeus vaihtaa palveluyksikkö 20 §:n 4 momentissa säädetystä määräajasta riippumatta.

Perustelut: Maakunnan liikelaitokselle poikkeustilanteissa tarpeellinen lisäkorvaus on syytä irrottaa sosiaali- ja terveystalouden mietintöluonnoksessa esitetystä yhteydestä yleisen taloudellisen edun palveluiden sääntelyyn. Korvauksen kytkeminen yleisen taloudellisen edun sääntelyyn ei ole välttämätöntä, koska liikelaitoksen palvelutuotannon on arvioitu olevan ensisijaisesti luonteeltaan ei-taloudellista. Tämän vuoksi mietintöluonnokseen kirjattu 85 §:n sääntely ehdotetaan poistettavaksi kokonaan. Lisäkorvauksen maksamisesta maakunnan liikelaitokselle äkillisestä ja pakottavasta suoran valinnan palvelutuotannon laajentamistarpeesta seuraavien ylimääräisten kustannusten kattamiseksi ehdotetaan säädettäväksi lain 69 §:n 2 momentissa.

85 §:ään ehdotetaan säädöstä sellaisten tilanteiden varalta, joissa yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan palvelutuotanto lakkaa äkillisesti palveluntuottajan konkurssin tai muun vastaavan syyn johdosta. Tällaisessa tilanteessa kyseisen palveluntuottajan asiakas saisi suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitokseen kuuluvasta suoran valinnan palveluyksiköstä, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan. Konkurssin lisäksi syynä äkilliseen palvelutuotannon lakkaamiseen voisi olla esimerkiksi kyseisen palveluntuottajan poistaminen palveluntuottajarekisteristä. Ehdotettu 85 §:n sääntely täsmentää järjestämislain 22 §:n 3 momentissa säädettyä maakunnan liikelaitoksen velvollisuutta tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti. 85 §:n sääntely konkretisoisi samalla maakunnan liikelaitoksen velvollisuutta mitoittaa oma palveluverkkonsa, toimintansa ja varautumisensa sellaiseksi, että se kykenee välittömästi mukautumaan muiden palveluntuottajien toiminnasta seuraaviin palvelutuotannon häiriötilanteisiin, kuten tilanteeseen, jossa yksi tai useampi merkittävä palveluntuottaja syystä tai toisesta lopettaa

nopealla aikavälillä toimintansa tietyllä alueella. Asiakkaalla, jolle olisi pykälän 1 momentin mukaisesti osoitettu liikelaitoksen suoran valinnan palveluyksikkö, olisi oikeus vaihtaa palveluyksikkö 20 §:n 4 momentissa säädetyistä määräajasta riippumatta.

Sote-keskuksen aikaistettu aloittaminen 90 § (ponsi): Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on muutoin perustuslakivaliokunnan kannan mukainen, mutta säännöksen ajallinen soveltamisala on perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallinen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2021. Valiokunta pitää selvänä, että maakuntien liikelaitoksen toiminta ei voi siten olla heti järjestämisvastuun alkaessa vakaata ja muutoin kaikki 90 §:n ehdot täyttävää, eikä tästä ole ainakaan mahdollista esittää näyttöä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaa 90 §:ää on muutettava siten, että edellä kuvattu ajallinen ongelma poistuu. Ehdotetun 90 §:n edellytysten toteutumisesta uudessa palvelurakenteessa tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olla riittävää näyttöä. Valiokunta katsoo, että tällaista näyttöä on mahdollista esittää vasta silloin kun järjestämisvastuun siirto on toteutettu ja maakunnan liikelaitosten toiminta on alkanut. Valiokunta katsoo, että 90 §:ssä tarkoitettua lupaa sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aikaisemmalle aloittamiselle ei voida myöntää välittömästi järjestämisvastuun alettua, vaan varsinaisen maakuntahallinnon tulee voida osoittaa vakuuttavasti, että maakunta on jo kyennyt toteuttamaan järjestämisvastuutaan hallitusti ja asianmukaisesti siten, että maakunnan liikelaitoksen toiminta on vakiintunutta. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että 90 §:ää muutetaan siten, että maakunnalle voidaan myöntää hakemuksesta lupa sote-keskustoiminnan aloittamiselle aikaisintaan 1.1.2022 alkaen. Maakunta voisi tehdä hakemuksen aikaisintaan 1.7.2021. Maakunnan liikelaitosten toiminta alkaisi vuoden 2021 alusta, jolloin maakunnan liikelaitoksen toiminnan vakautta pystyttäisiin valtioneuvoston toimesta arvioimaan vähintään puolen vuoden ajalta.

Lisäksi 96 §:ään ehdotetaan muutettavaksi siten, että sote-keskuspilotointi jatkuisi vuoden 2021 loppuun saakka, jolloin pilotista olisi mahdollista siirtyä, maakunnan hakemuksen perusteella ja valtioneuvoston myönnettyä luvan, sote-keskustoiminnan aikaisempaan aloittamiseen vuoden 2022 alusta lukien.

Voimaantulo suhteessa muihin aikataulumuutoksiin (muu huomio): Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että maakuntaudistuksen aikataulua on asian eduskuntakäsittelyssä kuluneen ajan vuoksi jo arvioitu uudelleen. Voimaanpanolain voimaantuloa pitää siirtää sosiaali- ja terveysvaliokunnan kaavailemaa ajankohtaa myöhemmäksi, ja ensimmäiset maakuntavaalit voidaan järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun nyt käsiteltävä lakiehdotus on vahvistettu. Tämä merkitsee maakuntavaltuustojen toiminnan aloituksen myöhentymistä. Tämän johdosta valinnanvapauslain voimaantulon ja laissa tarkoitettujen valinnanvapauspalvelumuotojen käyttöönoton ajankohdatkin pitää valiokunnan mukaan vielä mukauttaa muihin aikataulumuutoksiin sekä siirtää lain voimaantuloa ja palvelujen käynnistämiseen liittyviä siirtymäsäännösten aikatauluja suhteessa vaalien myöhentymiseen siten, että turvataan perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla riittävä aika toiminnan vakaalle käynnistämiseksi sekä hallitulle siirtymiselle valinnanvapausjärjestelmään.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitystä HE 15/2017 vp koskevassa ratkaisuehdotuksessa (toimitettu valiokunnalle 26.2.2019) valtioneuvoston ministeriö ehdottaa,

että ensimmäiset maakuntavaalit pidetään voimaantulolain 12 §:n mukaisesti 27.10.2019. Maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi tällöin 1.1.2020. Ratkaisuehdotuksessa ei esitetty muutoksia maakuntien varsinaisen toiminnan aloitusajankohtaan tai esimerkiksi järjestämisvastuun siirtymiseen. Näin ollen sosiaali- ja terveystalv palvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2021. Muutoksia ei tulisi siten toiminnan aloitusajankohtaan. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että valinnanvapauslain voimaantuloon yleisesti ei ole tarvetta tehdä muutoksia tämän johdosta. Muilta osin perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksissa on tyydyttävällä tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 vp esitetyt lain voimaantuloa koskevat valtiosääntöoikeudelliset, säätämisyjärjestykseen vaikuttavat huomautukset, jonka vuoksi voimaantulosääntöön en tästäkään johtuen ole tarvetta tehdä muutoksia.

Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin pilotit (muu huomio): Perustuslakivaliokunnan mielestä on epäselvää, onko pilotoinnista saatuja kokemuksia mahdollista hyödyntää ja siten tukea asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa maakunnissa, jos käyttöönotto tapahtuu välittömästi pilotoinnin päätyttyä. Kireä aikataulu voi myös estää pilotoinnista saatujen kokemusten hyödyntämisen lainsäädännön valmistelussa. Pilotointia koskevaa sääntelyä ei voi pitää täysin perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevassa käytännössä edellytetyn mukaisena. Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotolle ehdotettu siirtymäaika muodostuu valiokunnan mukaan näin ollen liian lyhyeksi, jotta pilotointia koskevaa sääntelyä voitaisiin tältä osin pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta kokonaan ongelmattomana. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mukaan muuttaa siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä siten, että pilotoinnin tulosten selvittäminen ja arviointi voidaan järjestää asianmukaisesti. Vaihtoehtoisesti pilotointia koskeva sääntely tulee poistaa siltä osin kuin valinnanvapauslainsäädännön toimeenpanoajankalau estää pilotoinnin tulosten asianmukaisen selvittämisen ja arvioinnin järjestämisen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena muuttaa asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton siirtymäaikoja. Ministeriö perustelee kantaansa seuraavasti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos arvioi pilottien toteuttamista. Arviointia tehdään koko pilottien keston ajan, ei vain jälkikäteisesti. Arviointihanke tuottaa palvelujen järjestäjille ja palveluntuottajille palautetietoa, jonka avulla ne voivat kehittää omaa toimintaansa ja suunnata tarvittaessa pilotointia uudelleen lain puitteissa. Myös sosiaali- ja terveysministeriölle toimitetaan arvioinnissa syntyvää seurantatietoa säännöllisesti.

Arviointi on siis olennainen osa pilotointia koko pilottien keston ajan, joten esille nouseviin muutostarpeisiin on mahdollista reagoida jo pilottien aikana.

Myös muut maakunnat kuin pilottimaakunnat saavat ajantasaista tietoa arviointihankkeesta ja voivat hyödyntää sitä toimintansa suunnittelussa. Arviointitieto edesauttaa osaltaan mahdollisten lainsäädäntömuutosten tarpeen arvioimista jo pilotoinnin toteutuksen aikana.

Käyttöönottoajan siirtämisestä tulisi erityisiä ongelmia asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia pilotoineille maakunnille. Jos pilottien päättymisen ja asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin varsinaisen käyttöönoton väliin tulisi tauko, maakunnissa luultavasti palattaisiin siinä vaiheessa toteuttamaan näitä palveluita nykyisen lainsäädännön

mukaisella palvelusetelillä. Tämä tarkoittaisi mittavaa toiminnan muutosta ensin väliajaksi ja uudelleen tavoitetilan mukaiseen toimintamalliin. Järjestelmän muuttaminen väliaikana aiheuttaisi mittavaa hallinnollista työtä. Maakunta joutuisi järjestäjänä esimerkiksi muokkaamaan pilottia varten tekemänsä hallintopäätökset palvelusetelilainsäädännön mukaisiksi ehdoiksi ja palveluntuottajien hyväksymisen prosessit pitäisi käydä jokaisessa siirtymävaiheessa uudestaan läpi. Maksujen (asiakasmaksut ja tuottajille maksettavat korvaukset) perusteisiin ja suuruuteen voisi tulla muutoksia kaikissa siirtymävaiheissa. Palvelusetelillä asiakkaalta voidaan esimerkiksi periä omavastuuosuus. Asiakkaan näkökulmasta tilanne voisi vaikuttaa sekavalta ja aiheuttaa hämmennystä, ja johtaa muutoksiin asiakkaan saamissa palveluissa.

Yksi pilotoinnin tarkoituksista on tarjota kansallisille toimijoille ja maakunnille ajanjakso, jolloin uudet toimintamallit ja tietojärjestelmät rakennetaan ja otetaan käyttöön. Kyse on merkittävästä ponnistuksesta, joka koskee niin kansallisia viranomaisia, maakuntahallintoa, palveluntuottajia kuin asiakkaitakin. Pilottien päättyessä on olemassa lopullinen tavoitetilan arkkitehtuuri ja siihen sopivat toiminnan ja tiedonhallinnan ratkaisut. Jos varsinaiseen käyttöönottoon ei päästäisi suoraan pilotoinnin jälkeen, pilottimaakunnissa olisi varauduttava siihen, että maakuntien nykyisessä palvelusetelitoiminnassa hyödyntämät tietojärjestelmät olisi pidettävä toimintakunnossa koko pilotoinnin ajan, mistä aiheutuisi lisäkustannuksia. Tietojärjestelmiä ei voida jättää ylläpitämättä pitkiksi ajoiksi, koska ne koostuvat komponenteista, jotka ovat jatkuvassa kehityksessä.

Tietosuoja (ponsia):

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta on terveydenhuoltolain mukaisia potilastietorekistereitä arvioidessaan korostanut, että potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön. Perustuslakivaliokunta on edellä selostetun mukaisesti painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut niitä sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvän tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Valiokunta on korostanut myös, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun tai muun seuraamusjärjestelmän varaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että maakunta on asiakas- ja potilastietojen osalta henkilötietojen rekisterinpitäjä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaja on henkilötietojen käsittelijä. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja vain ja ainoastaan rekisterinpitäjän puolesta ja lukuun. Vastuu henkilötietojen käsittelystä on tietosuoja-asetuksen mukaisesti maakunnalla rekisterinpitäjänä. Maakunnalla on vastuu toteuttaa asianmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi, eikä palvelujen tuottajalla ole itsenäistä päätäntävaltaa mihin tarkoitukseen henkilötietoja käsitellään esimerkiksi luovuttamalla potilastietoja maakunnan rekisteristä.

Voimassa olevan asiakastietolain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 159/2007) 15 §:n mukaan julkisen terveydenhuollon palvelujen antajan

tulee liittyä 14 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi. Yksityisen terveydenhuollon palvelujen antajan tulee liittyä näiden tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi, jos sen potilasasiakirjojen pitkäaikaissäilytys toteutetaan sähköisesti. Parhailaan vireillä olevan asiakastietolakiuudistuksen mukaan liittymisvelvoite valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin laajenisi koskemaan jatkossa myös julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa.

Asiakastietolain mukaisesti potilastietoja voidaan luovuttaa Kanta-palvelujen avulla palvelunantajien välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi palveluntuottaja saa tarvitsemansa toisen palveluntuottajan laatimat tiedot valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen (Kanta-palvelujen) kautta. Luovutuksen tulee perustua joko potilaan antamaan suostumukseen, potilaslain 13 §:n 3 momentin 3 kohtaan tai muuhun luovutuksen oikeuttavaan lain säännökseen. Tällainen säädös on esimerkiksi terveydenhuoltolain mukainen sairaanhoitopiirin yhteinen potilasrekisteri, jonka puitteissa sairaanhoitopiiriin kuuluvien palvelunantajien välillä potilastietoja voidaan luovuttaa, jos potilasta on informoitu yhteisrekisteristä. Potilas voi kuitenkin kieltää tietojen luovutuksen, ja vastaavasti Kanta-palvelujen kautta tehtäviä luovutuksia varten annettua suostumusta voi rajata kielloilla. Toisen palvelunjärjestäjän lukuun toimiessaan palveluntuottaja saa potilastiedot Kanta-palvelusta palvelunantajan antaman valtuutuksen perusteella. Valtuutuksella voidaan tarkemmin määrittellä, mitä asiakirjoja tuottajalle voidaan antaa potilaan kiellosta huolimatta.

Potilasasiakirja-asetuksen mukaisesti potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvat saavat käsitellä potilasasiakirjoja vain siinä laajuudessa kuin heidän työtehtävänsä ja vastuunsa sitä edellyttävät. Terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevien käyttöoikeudet potilasasia-kirjoihin sisältyviin tietoihin tulee määrittellä yksityiskohtaisesti.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa ja asiakirjalaissa on vastaavat säädökset sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelystä ja luovutuksista. Lähtökohtaisesti asiakastietoja saa luovuttaa asiakkaan suostumuksella. Jos suostumusta ei voida saada tai asiakas kieltää tietojen luovutuksen, välttämättömiä tietoja yksityiselle palveluntuottajalle saa luovuttaa siten kuin asiakaslaissa säädetään. Asiakasasiakirjalain 23 §:n mukaan säädetään, että *”sen lisäksi, mitä asiakastietolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että ”sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön käyttöoikeudet sähköisesti talletettuihin sosiaalihuollon asiakastietoihin on määriteltävä palvelutehtävittäin ja ottaen huomioon kunkin henkilön tehtävät. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos antaa määräykset niistä perusteista, joiden mukaisesti sosiaalihuollon palvelunantajan on määriteltävä käyttöoikeudet sosiaalihuollon asiakastietoihin.”* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on jo antanut tuon määräyksen. Voimassa oleva laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä mahdollistaa ainoastaan terveydenhuollon potilastietojen luovuttamisen Kanta-palvelujen avulla. Mahdollisuus sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamiseen Kanta-palveluista ehdotetaan säädettäväksi uudessa asiakastietolaissa (HE300/2018).

Asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä on voimassa olevien säädösten mukaisesti käytössä jo useita suojoitoksia. Asiakastietolaissa säädetään potilaan suostumuksesta tietojen luovutukseen sekä oikeudesta rajata suostumusta kielloilla. Tietojen luovutus edellyttää hoitosuhteen tietoteknistä varmistamista. Potilastietojen luovutukset rekisteröiden Kanta-

palvelujen luovutuslokirekisteriin, ja luovutuslokit ovat asiakkaan nähtävillä Omakanta-palvelussa. Osa potilastiedoista on potilasasia-kirja-asetuksessa säädetty erityissuojattavaksi. Lisäksi asiakastietolaissa on vaatimukset potilastietojärjestelmien sertifiointista ja tietosuoja-asetuksen omavalvontasuunnitelman tekemistä. Lisäksi, kuten edellä on todettu, sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain perusteella Terveysten ja hyvinvoinnin laitos antaa määräyksen sosiaalihuollon asiakastietojen käyttövaltuuksien perusteista. Uudessa asiakastietolaissa (HE 300/2018) on edellä todettujen suojatoimien lisäksi esitetty vielä lukuisia uusia suojatoimenpiteitä, jotka koskisivat myös sosiaalihuollon tietoja.

Profilointi

Perustuslakivaliokunnan mielestä valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää ei ole riittävästi mukautettu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mainitsemaa lainsäädännön vaikutusten seuranta ei voida perustuslakivaliokunnan mukaan pitää riittävänä. Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää on siten muutettava niin, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Tämä on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä voidaan tässä suhteessa parantaa esimerkiksi edellyttämällä palveluntuottajan tietohallinnon tehtäväkohtaista eriyttämistä säädösperustaisin palomuurijärjestelyin ja rajoittamalla palveluntarjoajan osalta asianosaisen tiedonsaantioikeutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että valinnanvapauslain 55 §:ään (*Suoran valinnan palveluntuottajan velvollisuudet*) lisätään uusi 6 momentti, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on järjestettävä tietohallintonsa siten, että suoran valinnan palveluiden asiakas- ja potilastietojen käsittely on eriytetty muusta tietojenkäsittelystä. Kyse olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran ja 9 artiklan 3 kohdan edellyttämästä suojatoimenpiteestä siten, että käsittely sidotaan vain asiakkaan palveluun ja efektiivisesti vain siihen osallistuvien työtehtäviin ja tehtävien mukaisiin käyttöoikeuksiin. Eriyttämällä tarkoitetaan teknisiä toimenpiteitä, joilla rajataan asiakas- ja potilastietojen käsittely välittömästi vain suoran valinnan palveluiden toteuttamiseksi, joiden osalta tietojen käsittelyä voidaan pitää välttämättömänä. Ehdotetun teknisen rajoituksen seurauksena suoran valinnan palveluntuottaja ei voisi hyödyntää asiakas- ja potilastietoja esimerkiksi toimintaansa tukevassa analytiikassa ja asiakashankinnassa tai muissa sellaisissa tehtävissä, jotka eivät ole asiakkaan välittömän palvelun kannalta välttämättömiä.

Palveluntarjoajan tiedonsaantioikeutta koskevaan rajoituksen osalta ministeriö ehdottaa valinnanvapauslakiehdotuksen 74 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että rajoitetaan palveluntuottajan asianosaisaseman tiedonsaantioikeutta vain kiinteän korvauksen maksatukseen liittyviin yhteenvetotietoihin asiakkaidensa tarvetekijöiden lukumääristä. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa poikkeus julkisuuslain 11 §:ään, jonka nojalla palveluntuottajalla olisi oikeus tarkistaa tiedot Kansaneläkelaitokselta. Rajoitus ei koskisi kaikkia tietoja, jotta voidaan huolehtia myös palveluntuottajan oikeusturvasta.

Kansaneläkelaitoksen oikeus saada tietoja: Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota valinnanvapauslakiluonnoksen 80 §:n 3 momentissa olevaan Kelan tiedonsaantioikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole esittänyt riittäviä perusteita laajentaa 80 §:n 3 momentissa olevaa Kelan tiedonsaantioikeutta. Tämän johdosta on perustuslakivaliokunnan

mukaan arvioitava, onko ehdotetulle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita ei ole kuvattu. Arviointi olisi tehtävä tietosisällöittain.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ehdottaa, että Kelan tiedonsaantioikeutta täsmennetään siten, että 80 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus rajoitetaan koskemaan välttämättömiä asiakkaita koskevia tietoja Kelan lääkekorvausrekisteristä lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä. 80 §:n 3 momentin uusi muotoilu olisi:
Kansaneläkelaitoksella on oikeus käyttää salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettun kiinteän korvauksen laskemisessa tarvittavia välttämättömiä asiakkaita koskevia tietoja Kansaneläkelaitoksen lääkekorvausrekisteristä lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä.

Tiedonsaantioikeus perustuisi tutkimusten perusteella saatuihin tuloksiin ja olisi välttämätöntä, jotta Kela voisi laskea 65 §:n mukaisen kiinteän korvauksen. Kiinteän korvauksen laskemisessa tarvittavat tietosisällöt on kuvattu 65 §:n yhteydessä.

Suomessa tällä hetkellä käytössä olevissa kuntien terveydenhuollon rahoituksen valtionosuuskriteereissä sairastavuuden määrittely tehdään Kelan rekisterissä olevien lääkkeiden erityiskorvausoikeuksia koskevien tietojen perusteella. Erityiskorvausoikeuksien avulla määritellyillä sairastavuustekijöillä on tärkeä merkitys tarvevakioidinnassa.

Pelkästään erityiskorvausoikeuksiin perustuva sairastavuuden määrittely on kuitenkin puutteellinen ja sen selityskyky sote-keskusten suoran valinnan palveluiden kustannuksista on alhainen. Sairastavuuden määrittelyyn tarvitaan tarkempia tietoja henkilöiden hoidon aikana saamista diagnooseista sekä heille annetuista lääkemääräyksistä. Erityiskorvausoikeuksia käytettäessä huomioon ottamatta jäävät sellaiset sairaudet, joissa lääkehoidolla ei ole suurta merkitystä. Lisäksi pelkällä erityiskorvausoikeustiedolla (ilman tietoa onko henkilö myös käyttänyt lääkkeitä hänellä erityiskorvausoikeuden perusteella päätellyn perussairauden hoitoon) ei voida määrittellä kaikkia keskeisiä kansansairauksia (kuten esimerkiksi dementia tai syöpätaudit), vaikka niiden hoitaminen perustuu myös erityiskorvattaviin lääkkeisiin.

Kansallisissa korvauskriteereissä käytetään useassa maassa (esim. Saksassa ja Hollannissa) yhä enemmän lääke- tai reseptitietoja. Tätä varten on kehitetty useita laskenta-algoritmeja. Reseptin perusteella määritelty diagnoosi voi olla jopa tarkempi kuin vastaanottokäynnin yhteydessä määritelty, jossa on saattanut olla kyse vasta diagnoosiepäilystä. Lääketiedoista tavoitetaan myös tiettyjä kroonisia sairauksia paremmin kuin pelkästään käynteihin tai hoitotapoihin perustuvista diagnooseista.

Käyttövaltuuksia koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunnan mielestä valinnanvapauslaki on mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyhteisöissä vain, mikäli käyttövaltuuksia koskeva perussääntely sisällytetään myös valinnanvapauslakiin, jollei käyttövaltuuksia koskevaa sääntelyä hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ole perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voimaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan, koska velvoite koskee kaikkien palveluntuottajien asiakas- ja potilastietojen käyttövaltuushallintaa, asiasta tulisi säätää nimenomaisesti järjestämislain 58 §:ssä, ei valinnanvapauslaissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on tämän takia ehdottanut perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakia koskevan lausunnon edellyttämällä tavalla, järjestämislakiin, ei valinnanvapauslakiin, lisättäväksi käyttövaltuuksia koskeva perussääntely. Valinnanvapauslain 58 §:n 2 momenttiin esitetään siis vastaava säännöstä kuin asiakastietolain hallituksen esityksessä (300/2018) 14 §:än on esitetty. *Palveluntuottajan on määriteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakastietoja käsittelevän henkilön oikeus käyttää asiakastietoja. Käyttöoikeus saadaan antaa vain kunkin ammattihenkilön ja muun asiakastietoja käsittelevän henkilön työtehtävissään tarvitsemiin välttämättömiin asiakastietoihin. Asiakastietojen käsittelyn perusteena on oltava tietoteknisesti varmistettu hoitosuhde tai asiayhteys. Palveluntuottajan on pidettävä rekisteriä asiakas-tietojärjestelmiensä ja asiakasrekisteriensä käyttäjistä sekä näiden käyttöoikeuksista.* Lisäksi järjestämislain 58 §:n 2 momenttiin esitetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksenantovaltuus asiakas- ja potilastietojen käsittelyn käyttövaltuuksien perusteista. Tuottajien saatavilla olevia tietoja rajataan käyttövaltuushallinnalla niin, että kukin ammattihenkilö pääsee vain niihin tietoihin, jotka ovat kyseisen palvelun ja ammattihenkilön tehtävän kannalta välttämättömiä. Käyttövaltuuksien perusteita ovat vähintään palvelu ja ammattihenkilön rooli. Edellä järjestämislain 58 §:n 2 momentin muutos esitetään kuitenkin sillä edellytyksellä, että uutta asiakastietolakia (HE 300/2018) ei keretä hyväksymään perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä aikataululla.

Sääntelyn selkeyttämisvaatimus (muu huomio)

Perustuslakivaliokunnan mielestä sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi, vaikka valiokunnalla ei ole sinänsä huomauttamista lähtökohtaan, jonka mukaan asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetään edelleen muun muassa sosiaalihuollon asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa, asiakastietolaissa ja julkisuuslaissa. Sovellettavana olevien säännösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan eroaviksi. Ehdotetun sääntelyn täsmällistä soveltamisalaa ja sisältöä on hankalaa ja vaivalloista selvittää lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn perusteella. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta ongelmallista voi olla, että erityisesti käytännön toiminnassa sovellettavan ja noudatettavan säännöksen identifiointi voi olla vaikeaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä selvittää keinoja sääntelyn soveltamisalan selkeyttämiseen erityisesti suhteessa mainittuihin erityislakeihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kuten perustuslakivaliokunta on todennut, sosiaali- ja terveydenhuollon tietosuojasäädökset muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, jossa säännösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan eroaviksi. Järjestämislain ja valinnanvapauslain ehdotusta laadittaessa on samanaikaisesti valmisteltu hallituksen esitystä uudeksi asiakastietolaiksi, jossa olisi selkiytetty ja yhdenmukaisesti Kanta-palvelujen kautta toteutettavaa asiakas- ja potilastietojen käyttöä ja luovutuksia, ja ehdotukset järjestämislakiin sekä valinnanvapauslakiin olisivat olleet samansuuntaisia sen kanssa.

Tiedonhallintaa koskevia säädöksiä on useissa eri laeissa, jolloin kokonaiskuvan muodostaminen sekä eri lakien soveltaminen on vaikeaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoa käsittelevää lainsäädäntöä on muun muassa asiakastietolaissa, asiakas- ja potilaslaeissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaisissa sekä potilasasiakirja-asetuksessa. Tämän vuoksi asiakas- ja potilastietojen käsittelyä ohjaavia säädöksiä olisi tarkasteltava kokonaisuutena. Erityisesti sosiaali- ja terveystietojen käsittely, tietojen luovutus sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä sekä tiedonvaihto muiden toimialojen kanssa edellyttää muutoksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ohjausrakennetta ollaan sosiaali- ja terveysministeriössä kehittämässä, mistä osaltaan aiheutuu myös säädösmuutostarpeita. Ohjausrakenteen nykytilaa ja kehittämistarpeita on selvitetty STM:n digitalisaation ja tiedonhallinnan ohjausyksikön koordinoimassa työryhmässä.

Arvioitava on myös tarve yhtenäistää eri valtakunnallisiin tietojärjestelmiin liittyvää sääntelyä. Näitä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja ovat muun muassa valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut) ja valinnanvapauden tiedonhallintapalvelut.

Ministeriön virkamiesvalmistelun tavoitteena on tehdä suunnitelma siitä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan lainsäädännön kokonaisuudistus edellyttää ja miten työ organisoidaan.

Notifiointi (muu huomio): Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan ei voi katsoa varmistuneen lausunnossa PeVL 15/2018 vp edellytetyin tavoin siitä, että hallituksen esityksessä ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää ei voi pitää notifiointia edellyttävänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä mietintöluonnosta olennaisesti selostamalla seikkaperäisesti ne syyt, joiden perusteella se katsoo oikeudellisen epävarmuuden asiassa menettäneen merkitystään lausunnon PeVL 15/2018 vp antamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkastella tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan edellyttämän valinnanvapauslakiehdotuksen 85 §:ää koskevan muutoksen ja siihen kytkeytyvän muun sääntelyn muutosten merkitystä asiassa. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lisäksi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei tarkastella eikä mainita vilpittömän yhteistyön periaatetta, johon perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota aiemmassa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan notifiointikysymystä koskeva puute sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on korjattavissa ilman mietintöluonnoksen saattamista tältä osin vielä kertaalleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mikäli oikeudellista epävarmuutta vähennetään ilmoittamalla komissiolle ehdotetusta valinnanvapausjärjestelmästä ja sen sisällöstä SEUT 108(3) artiklan mukaisessa menettelyssä. Vaihtoehtoisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta on muutettava esimerkiksi lausunnossa PeVL 15/2018 vp edellytetyllä tavalla siten, että valinnanvapauslakia voidaan EU:n valtioneuvoston kannalta merkitykselliseksi määriteltävin osin soveltaa vasta komission hyväksytyä sille asianmukaisesti notifioidun sääntelyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan tarkoittamalla tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että järjestelmää tulee pitää ensisijaisesti olennaisilta osiltaan ei-taloudellisena ja siten valtioneuvoston ulkopuolelle jäävänä. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, päätöksessä notifioida järjestelmä Euroopan komissiolle on kyse hallitusvallan alaan kuuluvasta kysymyksestä. Koska asian eduskuntakäsittelyn aikana

esillä ollut epävarmuus järjestelmän valtiontukiluonteesta ei ole hälvennyt, on päädytty siihen, että järjestelmän olennaiset osat ilmoitetaan komissiolle oikeusvarmuussyistä tehtävällä valtiontuki-ilmoituksella (*oikeusvarmuussyistä tehtävä notifikaatio*).

Oikeusvarmuusilmoitus on luonteeltaan vastaava ilmoitus kuin suunnitellusta valtiontuesta tehtävä ilmoitus. Puhtaasti oikeusvarmuussyistä tehtävää ilmoitusta ei kuitenkaan sinällään koske Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoittamisvelvollisuus, vaan ilmoituksen tekeminen on jäsenvaltion harkinnassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn perusteella tässä harkinnassa on päädytty ilmoituksen tekemiseen. Ilmoituksen avulla järjestelmän valtiontukioikeudelliseen arviointiin on saatavissa se lisävarmuus, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

SEUT 108 artiklan 3 kohta koskee jäsenvaltion velvollisuutta ilmoittaa tukitoimenpiteistä, jotka muodostavat valtiontukea EU-oikeuden merkityksessä. Tässä tilanteessa komissio arvioi antamiensa sääntöjen nojalla, onko tuki hyväksyttävää sisämarkkinoille vai ei. Perussopimusta laadittaessa ei ennakoitu, että jäsenvaltiot tekisivät komissiolle valtiontuki-ilmoituksia myös oikeusvarmuussyistä, eikä oikeusvarmuusilmoitusta ole tästä syystä nimenomaisesti mainittu artiklassa. Käytännössä komission valtiontukimenettelyissä oikeusvarmuusilmoitus on kuitenkin muotoutunut vakiintuneeksi käytännöksi, ja asiasta säädetään esimerkiksi valtiontukien täytäntöönpanoasetusta (komission asetus 794/2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen 659/1999 täytäntöönpanosta) täydentävässä asetuksessa (komission asetus 2015/2282 asetuksen 794/2004 muuttamisesta valtiontuen ilmoituslomakkeiden ja tietolomakkeiden osalta).

SEUT 108 (3) artiklan sanamuodon perusteella artiklasta seuraava velvoite pidättäytyä toimenpiteiden täytäntöönpanosta (*stand still -velvoite*) koskee vain valtiontuki-ilmoituksia, joilla ilmoitetaan tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta. Kun kyse on oikeusvarmuussyistä tehtävästä ilmoituksesta, eli tilanteesta, jossa jäsenvaltio tekee ilmoituksen järjestelmästä, jonka se ei katso sisältävän EU-oikeuden mukaista valtiontukea, ei SEUT 108 (3) artiklasta seuraa myöskään velvoitetta täytäntöönpanosta pidättäytymiseen. Valtiontukien menettelytapa-asetuksen (2015/1589) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Saman asetuksen 3 artiklassa todetaan, että tukea, josta on 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava, ei saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä. Kielto koskee nimenomaisesti vain suunniteltuja tueksi katsottavia toimenpiteitä. Näissä artikloissa tai muussakaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sääntelyä täsmäntävässä alemman asteisessa sääntelyssä ei säädetä stand still -velvoitetta ulottumaan niihin tilanteisiin, joissa jäsenvaltio tekee ilmoituksen puhtaasti oikeusvarmuussyistä. Myös komissiosta on ilmaistu asiaa tulkittavan näin. Työ- ja elinkeinoministeriö on sosiaali- ja terveysvaliokunnan työn tueksi pyytänyt asiasta kirjallisen vahvistuksen komission taholta. Kun kyse on oikeusvarmuussyistä tehtävästä valtiontuki-ilmoituksesta, jäsenvaltio voi niin halutessaan saattaa ilmoituksen alaan kuuluvat toimenpiteet voimaan jo ennen ilmoituksen käsittelyn loppuunsaattamista.

Oikeusvarmuussyistä tehtävän valtiontuki-ilmoituksen käsittelyprosessi kestää todennäköisesti vähintään vuoden ja mahdollisesti selvästi tätä pidempään.

Oikeusvarmuusilmoitus tehdään komission asetuksen 2015/2282 mukaisella lomakkeella.

Samaa lomaketta käytetään myös, kun ilmoitetaan menettelystä, jonka jäsenvaltio katsoo olevan tukea. Lomakkeen alussa tulee kuitenkin valita, onko kyse ilmoituksesta, jolla jäsenvaltio ilmoittaa tueksi katsomastaan toimenpiteestä, vai oikeusvarmuusilmoituksesta. Myös ennakoilmoitusmenettely käynnistetään samalla lomakkeella. Valitusta ilmoitustyyppistä riippuen lomake täytetään osin eri tavoilla. Prosessi käynnistyy oikeusvarmuusilmoituksen esi-ilmoitusmenettelyllä. Esi-ilmoitus lähetetään komissiolle sähköisesti virallisella komission asetuksen 2015/2282 mukaisella lomakkeella. Esi-ilmoitusvaiheen aikana komission kanssa käydään luonteeltaan epävirallisemmin keskusteluja ja kirjeenvaihtoa ja muun muassa täsmennetään varsinaisen oikeusvarmuusilmoituksen sisältöä ja laajuutta. Näin varmistetaan, että varsinainen oikeusvarmuusilmoitus sisältää asian nopean käsittelyn kannalta kaiken tarpeellisen tiedon.

Varsinaisen oikeusvarmuusilmoituksen käsittely vastaa tuesta tehtävän valtioneuvoston ilmoituksen käsittelyä. Ilmoitus käynnistää alustavan tutkinnan vaiheen, jossa komission on tehtävä päätös kahdessa kuukaudessa täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta. Ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta. Alustavan käsittelyn päätteeksi komissio voi ilmoittaa, että se ei katso valtioneuvoston sääntöjen soveltuvan ilmoitettuihin järjestelmän osiin tai että järjestelmään ei sisälly valtioneuvoston katsottavia elementtejä, vaikka säännöt joltain osin soveltuisivatkin. Jos puolestaan komissio epäilee alustavan käsittelyn perusteella järjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille, siirrytään muodollisen tutkinnan vaiheeseen (SEUT 108 (2)). Käytännössä komissio ratkaisee lähes kaikki valtioneuvoston ilmoitukset tutkinnan alustavassa vaiheessa, ja muodollinen tutkintaprosessi avataan EU-oikeuden kannalta kaikkein ongelmallisimmista tapauksista.

Mikäli edettäisiin muodollisen tutkinnan vaiheeseen, siihen siirtymistä koskevassa päätöksessä komissio pyytäisi jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa. Lisäksi komissio pyytäisi mahdollisesti tietoja myös toiselta jäsenvaltiolta ja yrityksiltä. Lopulta komissio tekee muodollisessa tukinnassakin päätöksen siitä, onko kyse tuesta ja soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Jos komissio prosessin lopussa arvioi toimenpiteen sisältävän valtioneuvoston tukea SEUT 107 (1) artiklan merkityksessä, mutta katsoo tuen kuitenkin olevan hyväksyttävää valtioneuvoston tukea, komissio vain "nuhtelee" jäsenvaltiota tueksi katsottavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta ennen komission hyväksyntää. Tätä koskeva komission kirjaus on tavallisesti seuraavan tyyppinen: "Komissio pitää valitettavana, että jäsenvaltio A toteutti tarkasteltavana olevan tuen SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti. Se on kuitenkin edellä esitetyn arvioinnin perusteella päättänyt olla vastustamatta tukea, koska se soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla."

Komission kielteinen päätös tarkoittaisi, että komissio katsoisi valinnanvapausmallin ongelmalliseksi ja sitä tulisi muuttaa siten, että komission ongelmallisiksi katsomat elementit poistuisivat. Prosessin aikana on mahdollista neuvotella muutoksista komission kanssa ja mahdollisesti tarvittavat muutokset toteuttamalla välttää kielteinen päätös. Mikäli esimerkiksi konkurssisuoja synnyttämä laskennallinen etu muodostuisi ongelmalliseksi, asia voitaisiin mahdollisesti ratkaista muun muassa kompensoimalla etu erillisillä kompensatiomaksuilla tai velvoittamalla julkinen tuottaja hankkimaan lainaa ainoastaan markkinakorkoa perivältä julkiselta rahoitusinstituutiolta. Tällaisia velkaneutraalisuuden (debt neutrality) takaavia kompensatiomekanismeja on otettu käyttöön joissain maissa, kuten

esimerkiksi Australiassa, Espanjassa ja Sveitsissä (ks. Competitive neutrality: national practices, OECD 2012, s. 67-73. Luettavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/achievingcompetitiveneutrality.htm>). Näin voitaisiin välttää se perustuslakivaliokunnan mainitsema riski, että järjestelmä olisi jälkikäteisesti saatettavissa EU:n valtioneuvoston sääntelyssä asetettujen vaatimusten mukaiseksi vain säätämällä maakuntiin kohdistuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta, mikä puolestaan ei olisi perustuslain kannalta mahdollista. Tällaista sääntelyä ei ole esitetty säädettäväksi, koska sitä ei arvioida tarpeelliseksi. Järjestelmän arvioidaan olevan olennaisilta osiltaan ei-taloudellinen. Lisäksi esimerkiksi konkurssisuojausta koituvan edun arvioidaan olevan käytännössä hyvin marginaalinen. Konkurssisuoja on mahdollista muutoinkin puolustaa myös siinä tapauksessa, että valtioneuvoston sääntöjen katsottaisiin soveltuvan järjestelmään. Se voidaan esimerkiksi nähdä osittaisena korvauksena liikelaitoksen yksityisiä palveluntuottajia raskaammista velvoitteista, jotka liittyvät muun muassa varautumiseen.

Oikeusvarmuusilmoituksen tekeminen ei sinällään estä sitä, että prosessin aikana tai sen päätyttyä asia saatettaisiin kansalliseen tuomioistuimeen käsiteltäväksi. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että täytäntöönpanokieltoa ja ilmoitusvelvollisuutta noudatetaan ja tähän kytkeytyen arvioida, onko kyseessä valtioneuvosto vai ei. Jos kuitenkin järjestelmää koskeva ilmoitus on jo komission käsittelyssä, on käytännössä olemassa korkea kynnyksensä, että tuomioistuin lähtisi tekemään asiassa linjauksen ennen komission kantaa. On todennäköistä, että ilmoitusprosessi saataisiin loppuun ennen vuotta 2022, jolloin esitetyn valinnanvapauslain mukainen varsinainen sosiaali- ja terveyskeskusten toiminta aikaisintaan voisi alkaa joissain maakunnissa. Esille nousseet valtioneuvoston sääntelyyn liittyvät mahdolliset ongelmat kytkeytyvät ensisijaisesti juuri suoran valinnan palveluihin ja näin ollen riittää, että oikeudellinen varmuus asiaan saadaan ennen vuotta 2022. Vaikka käsittely ei tuolloin olisi vielä päättynyt, olisi prosessin aikana tuohon mennessä varmuudella saatu ainakin suuntaviivat siitä, miten komissio asiaa arvioi. Huomionarvoista on erityisesti, että suoran valinnan palveluihin kytkeytyvää valtioneuvoston asiaa ei voitaisi käsitellä kansallisessa tuomioistuimessa ennen kuin järjestelmä on tältä osin otettu käyttöön.

Sosiaali- ja terveysmysteriö toteaa, että vilpittömän yhteistyön periaatteen kannalta olennainen kysymys on se, velvoittaako tämä SEUT 4 artiklassa säädetty periaate jäsenvaltion notifioimaan toimenpiteen komissiolle SEUT 108 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltio katsoo, ettei kyse ole SEUT 107 artiklassa tarkoitettusta tuesta, mutta asiasta ei ole täyttä varmuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä ei ole ollut tarkoituksena luoda valtioneuvoston tuesta katsottavaa tukea sisältävää järjestelmää, ja uudistuksessa on tarkoin punnittu asiaan vaikuttavia seikkoja. Punninnan perusteella on arvioitu, että valtioneuvoston sääntöjen eivät olennaisilta osin tule sovellettavaksi järjestelmään ja jos tulisivat, voitaisiin silti perustellusti katsoa, ettei järjestelmään tästä huolimatta sisältyisi ongelmallista valtioneuvoston tuesta luokiteltavaa etua. Tästä arviosta johtuen valtioneuvoston ilmoituksen tekemistä komissiolle oikeusvarmuussyistä ei ole pidetty välttämättömänä ja on katsottu, ettei myöskään vilpittömän yhteistyön periaate tätä edellytä. Koska asian eduskuntakäsittelyn aikana epävarmuus järjestelmän valtioneuvoston tuesta ei ole hälvennyt, on päädytty siihen, että järjestelmän olennaiset osat ilmoitetaan komissiolle oikeusvarmuussyistä tehtävällä valtioneuvoston ilmoituksella. Ilmoituksen myötä myös vilpittömän yhteistyön periaatteeseen liittyvät perustuslakivaliokunnan huomiot tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa edellä, että mietintöluonnoksen 85 §:ssä säädetty maakunnan liikelaitokselle poikkeustilanteissa tarpeellinen lisäkorvaus irrotetaan yhteydestä yleisen taloudellisen edun palveluiden sääntelyyn ja korvausta koskeva sääntely siirretään muutettuna lain 69 §:n 2 momenttiin. Yleisen taloudellisen edun palveluiden sääntelyä koskevan viittauksen poistaminen ei olennaisesti vaikuta järjestelmän valtioneuvostoarvioon. Järjestelmän arvioidaan olevan ensisijaisesti olennaisilta osiltaan luonteeltaan ei-taloudellinen. Mikäli jokin osa toiminnasta katsottaisiin taloudelliseksi ja siten valtioneuvostonsääntelyn piiriin kuuluvaksi, olivat järjestelmän keskeiset ratkaisut muutoinkin puolustettavissa. Oikeusvarmuusilmoituksen myötä järjestelmän valtioneuvostoarvioon saadaan kaivattu lisävarmuus.

Sosiaali ja terveysministeriö korostaa vielä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kokonaisuudessaan on laajasti EU:n kilpailupolitiikan tavoitteiden mukainen. Uudistuksella edistetään myös muiden EU:n politiikkalojien tavoitteiden toteutumista Suomessa. Euroopan unionin neuvosto on maakohtaisessa suosituksessaan suosittanut, että Suomen ”hallintouudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuuden parantamiseksi hyväksytään ja toteutetaan oikea-aikaisesti”¹. Kilpailupolitiikan tavoitteet ja sääntely on tarkoin huomioitu uudistuksen valmistelussa. Osana uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnan vapautta lisätään merkittävästi. Kilpailumekanismia hyödynnetään aiempaa laajemmin julkisesti rahoitettujen palveluiden laadun ja tehokkuuden edistämiseksi. Tämä on selvästi EU:n kilpailupolitiikan tavoitteiden suuntaista. Järjestelmän laadinnassa yhtenä lähtökohtana on ollut kansallinen kilpailuneutraalisuuden tavoite. Kilpailuneutraalisuutta tähtäävät valinnat ovat samalla ratkaisseet potentiaalisia valtioneuvostokysymyksiä.

Suomen kansallinen etu on, että kansallinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä säilyy vastaisuudessa vahvasti kansallisessa päätösvallassa. Tämä puoltaa hallituksen ratkaisua, jossa järjestelmä on toteutettu siten, että sen voidaan katsoa olevan olennaisilta osiltaan luonteeltaan ensisijaisesti ei-taloudellinen ja siten lähtökohtaisesti valtioneuvostonsääntelyn ulkopuolella.

Esitetty järjestelmä perustuu pohjoismaiseen hyvinvointivaltion malliin, jossa julkisella sektorilla on keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnostakin (PeVL 15/2018 vp, s. 47) käy ilmi, valtaosa julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmästä on jatkossakin selvästi ei-taloudellista toimintaa ja valtioneuvostonsääntelyn soveltamisalan ulkopuolella.

Esitettyssä valinnanvapausmallissa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotanto säilyy vahvasti julkisen vallan ohjaamana ja valvomana. Järjestelmän sisään hallitusti tuodun kilpailuelementin avulla parannetaan julkisesti rahoitettujen palveluiden laatua ja tehokkuutta sekä asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Samalla vahvistetaan yksityisten palveluntuottajien mahdollisuuksia toimia osana julkisesti rahoitettua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää. Järjestelmä pohjaa vahvasti yhteisvastuun (solidaarisuuden) periaatteeseen ja tarjoaa palvelut

¹ Neuvoston suositus, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2017, Suomen vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (2017/C 261/25).

kattavasti kaikille kansalaisille. Julkisella vallalla on vahva ohjausote myös siihen osaan palvelutuotantoa, jossa hyödynnetään yksityisiä palveluntuottajia. Kyse ei ole siitä, että julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä siirryttäisiin vapaille kilpailulle markkinoille. Järjestelmän luonne säilyy olennaisilta osin nykyiseen tapaan EU:n valtioneuvoston näkökulmasta ensisijaisesti ei-taloudellisena. Erityisesti maakunnan liikelaitoksen toiminta, jossa korostuu vastuu palvelutuotannon viimesijaisesta turvaamisesta, ja joka linkittyy vahvasti maakunnan viranomaistoimintoihin, voidaan selvästi nähdä luonteeltaan ei-taloudellisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt syksyn ja alkukevään aikana aiempaakin tarkemmin valtioneuvoston liittyviä näkökohtia ja muun muassa konkurssisuojusta maakunnalle koituvan edun arvoa. Ministeriö on aiempaa vakuuttuneempi siitä, ettei järjestelmään sisälly sellaisia elementtejä, jotka muodostaisivat ongelman valtioneuvoston liittyen. Siinäkin tapauksessa, että jokin osa järjestelmästä katsottaisiin myöhemmin taloudelliseksi ja siten EU:n valtioneuvoston piiriin kuuluvaksi, ei järjestelmä ministeriön arvion mukaan muodostuisi valtioneuvoston kannalta ongelmalliseksi. Komissiolle tehtävän oikeusvarmuusilmoituksen välityksellä tähän asiaan saadaan vielä lisää oikeudellista varmuutta.

Suomen järjestelmässä sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan nähdä laajasti yleisen edun palveluiksi ja siltä osin kuin kyse olisi taloudellisesta toiminnasta, olisivat palvelut yleisen taloudellisen edun palveluita. Maakunnan liikelaitoksen konkurssisuoja voidaan selvästi nähdä korvauksena maakunnan liikelaitokselle asetetuista erityisistä velvoitteista. Konkurssisuojusta maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelutuotannolle syntyvä etu on kokonaisuudessaan vähäinen ja sen vastapainona ovat liikelaitoksen painavat erityisvelvoitteet, joista merkittävin on velvollisuus palvelutuotannon viimesijaiseen turvaamiseen kaikissa tilanteissa. Ministeriössä on laadittu myös suuntaa-antavia laskelmia konkurssisuojan suuruudesta ja näiden perusteella konkurssisuojan taloudellinen arvo jää sangen vähäiseksi.

Konkurssisuojan osalta on syytä tarkastella myös ns. valikoivuskriteerin toteutumista. Jotta kyseessä olisi SEUT 107(1) artiklassa kielletty tuki, tulee tuen suosia valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Valtion tukiluonteinen toimenpide ei siis ole kiellettyä tukea, jos se kohtelee kaikkia toimijoita tasapuolisesti. Toimenpide ei ole valtiontukea myöskään, mikäli se kohtelee eri yrityksiä eri tavalla, mutta erottelu johtuu kyseessä olevan järjestelmän luonteesta tai rakenteesta. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että eri toimijoiden erilainen kohtelu ei muodostu valtioneuvoston näkökulmasta ongelmalliseksi, mikäli toimijat ovat kyseisessä järjestelmässä jo lähtökohtaisesti erilaisessa asemassa ja erilainen kohtelu on järjestelmän kannalta perusteltua.² Maakunnan liikelaitoksen konkurssisuojan arvioinnin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että konkurssisuojusta syntyvä etu voi olla valtiontukea vain, mikäli

² Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, kohdat 41, 54 ja 58 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö sekä C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio, EU:C:2017:1002, kohta 61.

maakunnan liikelaitoksen katsotaan olevan yksityisiin toimijoihin nähden rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asemassa.

Alla on esitelty lyhyesti kahta erilaista tosiasiallisen ja oikeudellisen aseman vastaavuuteen liittyvää tuomioistuinratkaisua.

Asiassa **Eventech** (C-518/13)³ arvioitiin Lontoon mustien taksien ja minicabien oikeudellista ja tosiasiallista vastaavuutta ottaen huomioon liikenneturvallisuus ja -tehokkuus. Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että oikeudellisen asemansa perusteella vain mustat taksit saivat hankkia matkustajia ilman ennakkovarausta, niitä koski kyyditsemisvelvollisuus, niiden oli oltava tunnistettavissa ja kyettävä kuljettamaan pyörätuolilla liikkuvia henkilöitä, niiden kuljettajien oli laskutettava palvelunsa taksamittarin avulla ja kuljettajilla oli oltava erittäin perusteellinen Lontoon kaupungin tuntemus. Tästä seurasi tuomioistuimen mukaan, että mustat taksit ja minicabit olivat riittävän erilaisissa oikeudellisissa ja tosiasiallisissa asemassa, jotta voitiin katsoa, että ne eivät olleet rinnastettavissa, ja näin ollen asiassa ei annettu valikoivaa taloudellista etua.

Vuosikirjapäätöksessään KHO:2018:28 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä olleet pelastuslaitokset eivät olleet ensihoitopalveluja markkinoilla tarjoaviin yrityksiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, koska pelastuslaitoksille johtui ensihoitoa koskevista terveydenhuoltolain ja pelastuslain säännöksistä sekä ensihoidon yhteistoimintasopimuksista erityisiä velvollisuuksia. Näiden velvollisuuksien vuoksi pelastuslaitosten asema ensihoitopalvelujen tarjoajana erosi oikeudellisesti valittajina olleiden yhtiöiden asemasta. Pelastuslaitokset, toisin kuin muut ensihoitopalvelujen markkinoilla toimivat palveluntarjoajat, eivät saaneet tarjota ensihoitopalveluita muille kuin kysymyksessä olleelle sairaanhoitopiiriin kuntayhtymälle, osallistua ensihoidon tarjoamista koskeviin kilpailutuksiin eivätkä markkinoida ensihoitopalveluja yhteistoimintasopimusta haittaavalla tavalla. Ensihoitoa koskevista terveydenhuoltolain ja pelastuslain säännöksistä ja yhteistoimintasopimuksista johtui pelastuslaitoksille suuronnettomuuksiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä vastuita. Lisäksi pelastuslaitoksilla oli yhteistoimintasopimusten nojalla velvollisuus toteuttaa ensihoitopalvelu sopimuksissa määritellyn nettokustannusperiaatteen mukaisesti.

Konkurssisuoja on julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevan velvoitteen edellyttämä välttämätön osa järjestelmään. Konkurssisuoja on suora seuraus esitetyn järjestelmän peruseriaatteista ja perustuslain tasolla säädetystä velvollisuudesta turvata riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet. Valinnanvapausjärjestelmän tavoitteena on lisätä asiakkaan valinnan vapautta

³ Tuomio 14.1.2015, C-518/13, Eventech Ltd v. The Parking Adjudicator, EU:C:2015:9.

mahdollistamalla yksityisille toimijoille osallistuminen julkisesti rahoitettujen palveluiden tuotantoon. Samalla järjestelmän tulee kaikissa olosuhteissa pystyä turvaamaan riittävät ja yhdenvertaiset palvelut koko väestölle. Tämän vuoksi myös maakunnan liikelaitoksen on osallistuttava suoran valinnan palveluiden tuottamiseen ja turvattava ne välttämättömät palvelut, joita muut toimijat eivät syystä tai toisesta tuottaisi. Konkurssisuoja voidaan tässä kehyksessä pitää johdonmukaisena järjestelmän luonteenomaisten ominaispiirteiden kanssa sekä suhteessa kyseisen järjestelmän toteuttamiseen.

Järjestelmä on laadittu mahdollisimman kilpailuneutraaliksi. Liikelaitoksen erityisasemasta syntyvä etu ja sen kilpailua vääristävä vaikutus on pyritty minimoimaan monin eri keinoin. Jäljelle jäävä etu on kokonaisuudessaan vähäinen. Edun vastapainona ovat maakunnan liikelaitokselle asetetut erityiset velvoitteet. Aiemmassa hallituksen esityksessä HE 47/2017 vp maakunnalle esitettiin velvollisuutta yhtiöittää valinnanvapauslain alaan kuuluva palvelutuotantonsa. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeV 26/2017 vp yhtiöittämisvelvollisuuden olevan perustuslain kannalta ongelmallinen ja totesi ongelman olevan poistettavissa sillä, että maakunta voisi itse tuottaa palveluita ja pystyisi tällöin viime kädessä toimimaan myös tilanteissa, joissa markkinoilla ei tuotettaisi perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä palveluita. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella vaikuttaa siltä, että järjestelmää, joka mahdollistaisi yksityiseen palveluntuotantoon ulottuvan valinnan vapauden ja samalla turvaisi julkiselle järjestämistä vastuussa olevalle toimijalle riittävät tosiasialliset mahdollisuudet palveluiden viimesijaiseen turvaamiseen, ei ole mahdollista luoda ilman konkurssilta suojatusta asemassa olevaa julkista palveluntuottajaa. Näin ollen voidaan todeta, että asiakkaiden valinnan vapautta ja maakunnan viimesijaisen palvelutuotannon mahdollisuuksien turvaamista ei ole mahdollista saavuttaa konkurssisuoja lievemmällä toimenpiteillä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka lainsäädännössä liikelaitoksen suoran valinnan palvelutuotanto on pyritty saamaan samalle viivalle yksityisen palvelutuotannon kanssa, ei liikelaitoksen asema sen erityisistä velvoitteista ja rajoitteista johtuen kuitenkaan ole oikeudellisesti eikä tosiasiallisesti yksityisiin toimijoihin rinnastettavissa. Eroavaisuus liittyy järjestelmän peruslähtökohtiin ja sen keskeisiin tavoitteisiin. Edellä selostetun oikeuskäytännön sekä komission antaman valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon⁴ perusteella voidaan todeta, että liikelaitos ei ole EU:n valtiontukisääntöjä koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla muihin palveluntuottajiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ei maakunnan liikelaitoksen konkurssisuojan muodossa saama etu ole valikoivaa. Etu joka ei ole valikoivaa, ei ole myöskään valtiontukisääntöjen vastaista.

⁴ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)

Palveluntuottajalaki (HE 52/2017 vp)

Säätämisyjärjestysasiat:

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen tuottajalajista sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan maakunnan liikelaitoksen rekisteröinnistä ja rekisteristä poistosta sekä valvontaviranomaisesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Rekisteröinti ja rekisteristä poistaminen: Perustuslakivaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnossa omaksuttua ratkaisua maakunnan liikelaitoksen rekisteröimisestä ja erityisesti rekisteristä poistamisesta ja rekisteröinnin peruuttamisesta ongelmallisena. Valiokunnan on mielestä, tuottajalajia on muutettava niin, ettei maakunnan liikelaitoksen toiminnan edellytyksenä ole valvontaviranomaisen päätös rekisteröinnistä ja ettei maakunnan liikelaitosta voida poistaa rekisteristä eikä sen rekisteröintiä peruuttaa siten, että liikelaitoksen olisi lopetettava toimintansa tuottajalain 28 §:n 4 momentin mukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytys tuottajalakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan rekisteröintimenettelyyn tehtävät muutokset aiheuttavat tarpeen vielä arvioida huolellisesti maakunnan liikelaitokseen kohdistuvien valvontajärjestelyjen riittävyttä ja tehokkuutta ja tarvittaessa täydentää sääntelyä tältä osin.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että maakunnan liikelaitoksen rekisteröinti säilytetään, koska siten myös ennakoivalvonta ja rekisteritietojen kattavuus koskisivat julkisia palveluntuottajia. Yhteinen rekisteri sekä yksityisistä että julkisista palveluntuottajista on tärkeää myös siksi, että asiakkailta on tällöin mahdollisuus saada tietoa samasta julkisesta rekisteristä eri palveluntuottajista, niin julkisista kuin yksityisistä palveluntuottajista. Rekisteritiedot olisivat saman sisältöisinä kaikista palveluntuottajista ja asiakkaalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus vertailla eri palveluntuottajia.

Ministeriö ehdottaa 4 §:ään uuden 3 momentin, jonka mukaan maakunnan liikelaitos voi tuottaa palveluja sen estämättä, ettei rekisteröinnistä ole tehty maakunnan liikelaitoksen osalta päätöstä. Näin maakunnan liikelaitoksen toiminnan edellytyksenä ei ole valvontaviranomaisen päätös rekisteröinnistä. Ministeriö ehdottaa myös palveluntuottajalain toiminnan aloittamista koskevaan 20 §:ään uuden 2 momentin, jonka mukaan maakunnan liikelaitoksella on 1 momentin estämättä oikeus rekisteröintimenettelyn aikana aloittaa toiminta tai toteuttaa toiminnan muutos.

Ministeriö ehdottaa lisäksi lakiehdotuksen palveluntuottajan rekisteristä poistamista koskevaan 28 §:ään uuden 5 momentin, jonka mukaan 28 §:n 1 ja 3-4 momenttia ei sovellettaisi maakunnan liikelaitokseen. Tämän lisäyksen myötä maakunnan liikelaitosta ei voisi poistaa rekisteristä.

Ministeriö ehdottaa myös lakiehdotuksen palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistamista koskevaan 29 §:ään uuden 5 momentin, jonka mukaan 29 §:n 2-4 momenttia ei sovellettaisi maakunnan liikelaitoksen palveluyksiköihin. Edellä mainittujen 28 §:n ja 29 §:n

uusien momenttien myötä maakunnan liikelaitosta tai sen palveluyksikköä ei voisi poistaa rekisteristä tai rekisteröintiä peruuttaa.

Ministeriö ehdottaa julkisen palveluntuottajan rekisteröintiä koskevaan 42 §:ään täsmennystä siten, että selkeyden vuoksi pykälä jaettaisiin momentteihin. Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin valtion järjestämisvastuulla olevan palveluntuottajan toiminnan jatkamisesta ennen kuin rekisteröintiä koskeva päätös on tehty. Toisessa momentissa säädettäisiin siitä, että maakunnan liikelaitoksella on oikeus aloittaa toiminta sen estämättä, mitä 4 §:ssä ja 20 §:ssä säädetään. Maakunnan liikelaitoksen olisi kuitenkin tehtävä ilmoitus rekisteröintiä varten ennen tämän lain voimaantuloa.

Perustelut:

Edellä mainittuihin pykäliin tehtävien lisäysten myötä, maakunnan liikelaitoksella on aina oikeus ja mahdollisuus tuottaa palveluja. Maakunnan liikelaitokset ovat julkisina toimijoina erityisasemassa uudessa sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottamisjärjestelmässä. Niille asetetaan nimenomainen velvollisuus tuottaa tarvittavat sosiaali- ja terveystalvvelut. Maakunnan liikelaitoksen asema palvelujärjestelmässä ei siten ole identtinen yksityisen palveluntarjoajan kanssa.

Valvontaviranomainen: Tuottajalakiehdotuksessa käytetään monin paikoin ilmaisua "valvontaviranomainen" ilman, että laissa säädetään, mikä viranomainen sanottua tehtävää hoitaa. Sosiaali- ja terveystalvveluvaliokunnan mietintöluonnoksen (s. 21) perustelujen mukaan valvontaviranomaisina toimivat Valvira ja aluehallintovirastot. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4–5). Tuottajalakiehdotuksen sääntelyä valvontaviranomaisesta on olennaisesti täsmennettävä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen (PeVL 33/2018 vp, s. 4).

Sosiaali- ja terveystalvveluministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksen 3 §:n määritelmiin lisätään uusi 8 kohta, jonka mukaan valvontaviranomaisella tarkoitetaan Sosiaali- ja terveystalvvelualan lupa- ja valvontavirastoa (jäljempänä Valvira) sekä aluehallintovirastoa sen mukaisesti kuin niiden toimivallasta rekisteröinnissä säädetään lain 12 §:ssä ja toimivallasta valvonnassa lain 21 §:ssä. Palveluntuottajalain 12 §:ssä todetaan, että Valvira siirtää palveluntuottajaa ja palveluyksikön rekisteröintiä koskevan asian sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Valvira käsittelee rekisteröinnin, jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella tai palveluntuottaja rekisteröidään ilman palveluyksikköä.

Lain 21 §:ssä säädetään Valviran ja aluehallintoviraston työnjaosta valvonnassa ja ohjauksessa. Sen mukaan aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveystalvvelu-

palvelujen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta. Valvira valvoo sosiaali- ja terveyspalvelujen lainmukaisuutta ja antaa valvontaa liittyvää ohjausta, jos kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat taikka asiat, jotka liittyvät olennaisesti Valvirassa käsiteltävään muuhun sosiaali- tai terveydenhuoltoon taikka sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan. Valvira käsittelee lisäksi asiat, joita aluehallintoviraston valvonta-asioita käsittelevät virkamiehet ovat esteellisiä käsittelemään.

Rekisteröintiä ja valvontaa koskevat menettelyt koskevat molempia valvontaviranomaisia eli sekä Valvira että aluehallintovirasto käyttävät rekisteröinnissä ja valvonnassa samoja menetelmiä elikkä 3 luvun ja 4 luvun säännöksissä olevia menetelmiä.

Muita huomioita

Ennakollinen varmistuminen ja riskiperusteinen valvontamenettely: Perustuslakivaliokunta ei ole tuottajalakia arvioidessaan pitänyt täysin ongelmattomana, että sääntely mahdollisti palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä muuttaa ja täydentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67).

Perustuslakivaliokunta toistaa käsityksensä siitä, että sääntelyä on syytä muuttaa ja täydentää. Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Riskiperusteisen valvontamenettelyn järjestämisestä riittävän tehokkaaksi ja kattavaksi, ei perustusvaliokunnan mielestä saa riittävästä kuvaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että palveluntuottajalain 18 §:ään lisätään uusi 2 momentti, joka velvoittaa viranomaista suorittamaan rekisteröinnin lainsäädännön asettamien reunaehtojen mukaisesti. StV:n mietintöluonnoksessa oleva 18 §:n 2 momentti siirtyy siten 3 momentiksi.

Uudella momentilla vahvistettaisiin perustuslakivaliokunnan esittämä hallintolakiin perustuva pääsääntö, jonka mukaan viranomainen vastaa aina asian riittävästä selvittämisestä. Palveluntuottajalain esitöissä riskiperusteiseen rekisteröintimalliin liittyvät tekijät on nimenomaisesti tarkoitettu alun perinkin ilmentämään sitä, millä tavalla riittävyttä arvioidaan yksittäisen asian käsittelyssä. Tämä asia on aina sidonnainen kyseisen lain tarkoitukseen ja systemaattiseen kokonaisuuteen sekä yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.

Perustuslakivaliokunta ottaa esille sen, että lain tasolla on syytä pyrkiä nimenomaisesti varmistamaan viranomaisen harkintavallan käyttöä ohjaavat tekijät ja siten varmistamaan valvonnan tehokkuus ja oikea kattavuus. Tähän nähden ministeriö katsoo tarpeelliseksi täydentää selvitysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä tällaisilla palveluntuottajalain sisällöstä johdettavilla reunaehdoilla. Nämä velvoittavat viranomaista arvioimaan kunkin rekisteri-asian vaatiman selvityksen sisältöä, selvittämisen tapaa ja laajuutta lain tarkoituksen toteutumisen kannalta kriittisten tekijöiden mukaisesti, kuten lain esitöissä on jo todettu. Näitä tekijöitä ovat tuottajan toiminnan laatu, laajuus, palveluala, asiakasryhmä, ilmoitettujen tietojen

keskinäinen yhteensopivuus, oikeellisuus, eheys ja kattavuus, palveluntuottajan mahdollinen aiempi toiminta sekä asian muu merkitys asiakas- ja potilasturvallisuudelle.

Ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu muutos vahvistaa lain tasolla viranomaisen vastuun ennakoivalvonnan lain tarkoituksen edellyttämästä tehokkuudesta ja kattavuudesta perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla.

Perustelut:

Lakiehdotuksen 18 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädetään niistä reunaehdoista, joiden mukaisesti valvontaviranomaisella on velvollisuus huolehtia rekisteriasian selvittämisestä.

Säännöksessä vahvistetaan hallintolain 31 §:ään perustuva kaikkea hallintotoimintaa ohjaava pääsääntö, jonka mukaan viranomaisen vastaa aina asian riittävästä selvittämisestä. Lain 13 §:ssä säädetään palveluntuottajan ilmoittamista tiedoista, joiden perusteella viranomaisen arvioi lain 2 luvussa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Valvontaviranomaisen on aina lain tarkoitukseen nähden selvitettävä riittävästi se, että tiedot ovat oikeellisia ja että toiminta niiden perusteella täyttää edellytykset. Viranomaisen selvityskeinoista säädetään myös lain 14, 16 ja 17 §:issä.

Viranomaisen harkintaa sen suhteen, missä laajuudessa ja millä keinoilla selvityksiä ja niiden riittävyttä arvioidaan, ohjaisivat säännöksessä eritellyt harkintatekijät. Harkintatekijät perustuvat sääntelyn tarkoitukseen ja niiden riskiperusteiseen arviointiin sekä keskinäiseen painottamisen toiminnan tosiasiallisesta sisällöstä riippuen. Sääntely velvoittaisi viranomaista kiinnittämään harkintansa näihin laissa määriteltyihin tekijöihin. Tapauksissa, joissa nämä tekijät antaisivat perustellun syyn varmistua tiedoista ja edellytyksistä kattavasti tai tarkemmin, viranomaisella olisi velvollisuus käyttää selvityskeinojaan laaja-alaisesti siltä osin, kun ilmoituksen käsittelyssä havaitut seikat tähän antavat aihetta.

Näitä laissa säädettyjä tekijöitä ovat tuottajan toiminnan laatu, laajuus, palveluala, asiakasryhmä, ilmoitettujen tietojen keskinäinen yhteensopivuus, oikeellisuus, eheys ja kattavuus, palveluntuottajan mahdollinen aiempi toiminta sekä asian muu merkitys asiakas- ja potilasturvallisuudelle. Viranomaisen olisi luotava systemaattinen ja tuottajia yhdenvertaisesti sekä hallinto-oikeudellisiin objektiivisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, ja suhteellisuusperiaatteisiin nähden oikein kohteleva toimintamalli, jonka puitteissa selvityksen riittävydestä päätetään kussakin yksittäisessä rekisteriasianssa. Selvittämisen tarkoitus on aina tehokkaasti ja kuhunkin yksittäistapaukseen sekä tosiasialliseen tilanteeseen nähden suhteutettuna riittävästi varmistua siitä, että tuottaja ja sen toiminta täyttävät niille laissa asetetut edellytykset.

Palveluntuottajan luotettavuuden arviointi: Perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa epäselvänä, miten rekisteröintiviranomainen arvioi palveluntuottajan luotettavuutta. Valiokunta huomautti, että palveluntuottajan luotettavuuden arvioinnin tulee ehdotetun kaltaisessa sääntelyyhteydessä perustua riittävän täsmällisiin säännöksiin. Sääntelyä oli valiokunnan mukaan syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota lakiehdotuksen 5 §:n muuttamista tältä osin, vaan viittaa kokonaisarvioinnin tärkeyteen. Mietintöluonnoksesta ei käy ilmi, miksi säännöstä ei olisi mahdollista täsmentää esimerkiksi määrittelemällä harkintavallan käytön kannalta aiheelliset kriteerit tuottajalaissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota, eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Sääntelyä on syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että tuottajalain 5 §:ään lisätään uusi sääntely, joka velvoittaa viranomaista suorittamaan luotettavuusarvioinnin lainsäädännön asettamien reunaehtojen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta ottaa esille sen, että lain tasolla on syytä pyrkiä nimenomaisesti varmistamaan viranomaisen harkintavallan käyttöä luotettavuusharkinnassa ohjaavat tekijät ja siten vahvistaa asian oikeusharkintaisuutta sekä oikeusvarmuutta. Tähän nähden ministeriö katsoo tarpeelliseksi täydentää selvitysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä tällaisilla palveluntuottajalain sisällöstä johdettavilla reunaehdoilla. Nämä velvoittavat viranomaista arvioimaan palveluntuottajan luotettavuutta nimenomaisesti suhteessa sellaisiin tekijöihin, jotka ovat merkityksellisiä lain tarkoituksen kannalta, kuten lain esitöissä on jo todettu.

Tällaisia tekijöitä ovat säännöksessä jo eriteltyjen laiminlyöntien sekä velkojen suhde lain toiminnalle asettamiin tuottajakohtaisiin vaatimuksiin, tuottajan oman aiemman ja nykyisen menettelyn merkitys taloudellisten velvoitteidensa hoitamisessa sekä tämän kokonaisuuden merkitys tuottajan kyvyllä vastata palveluntuottajalain mukaisista velvollisuuksistaan asianmukaisesti ja kantokykyisesti.

Ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu muutos vahvistaa lain tasolla viranomaisen vastuun harkintavallan käytöstä lain tarkoituksen edellyttämällä hyväksyttävällä ja ennakoitavalla tavalla.

Perustelut:

Lakiehdotuksen 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädetään niistä reunaehdoista, joiden mukaisesti valvontaviranomaisella on velvollisuus harkita palveluntuottajan luotettavuutta suhteessa 1 momentin kohdassa tarkoitettuihin laiminlyönteihin tai velkoihin. Viranomaisen harkintaa sen suhteen, miten palveluntuottajan luotettavuuden vaarantumista arvioidaan, sitoisivat säännöksessä eritellyt lain tarkoitukseen perustuvat harkintatekijät.

Momentin 1 kohta ilmentäisi sitä lähtökohtaa, että luotettavuutta arvioidaan aina suhteessa toiminnalta yleisesti ja erityisesti edellytettävään vaatimustasoon. Tämä vaatimustaso voi olla hyvin erilainen sen mukaan, kuinka laajasta tai asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta merkityksellisestä toiminnasta on kyse. Tältä kannalta harkinta perustuisi suunnitellun toiminnan laatuun sekä laajuuteen, palveluun, asiakas- ja potilaskohderyhmään. Viranomaisen on näiden tekijöiden pohjalta määritettävä, millaisia vaatimuksia ne yleisesti asettavat palvelujen laadukkaalle ja turvalliselle järjestämiselle esimerkiksi taloudellisen kantokyvyn ja vakauden kannalta.

Säännöksen 2 kohdassa säädettäisiin palveluntuottajan omaan aiempaan tai nykyiseen ta-
loudelliseen toimintaan kohdistuvista harkintatekijöistä, jotka tulisi osaltaan suhteuttaa
laiminlyöntien tai velkojen merkitykseen. Tällaisia tekijöitä ovat palveluntuottajan vel-
voitteiden hoitamista koskeva aiempi menettely, mahdolliset sopimukset velkojien

Palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset (2 luku): Tuottajalakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen rekisteröi palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ja sen palveluyksikön, jos ne täyttävät 2 luvussa säädetty edellytykset. Perustuslakivaliokunta totesi säännösehdotusta arvioidessaan, että viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät oikeudellisen harkinnan mukaisesti, eikä arviota muuta se, että sääntelykontekstista johtuen 2 luvussa säädetty palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset on osittain avoimesti määritelty. Valiokunnan mielestä 2 luvun säännöksiä oli kuitenkin syytä täsmentää (PeVL 26/2017 vp, s. 67). Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota juurikaan asiallisia muutoksia 2 lukuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota, eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Sääntelyä on syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että palveluntuottajalain 6 ja 7 §:iä täsmennetään siten, että arvioitaessa toimitiloja, toimintaympäristöä ja välineitä (6 §) tai henkilöstöä (7 §) palveluntuottajan ja valvontaviranomaisen on otettava huomioon toiminnan sisältö, laatu, laajuus, palveluala sekä asiakas- ja potilaskohderyhmä. Em. kriteerien perusteella määrittyy toimitilojen riittävyys ja asianmukaisuus sekä toiminnalle edellytettävä riittävä henkilöstö.

Sosiaali- ja terveysalan sisältö on erittäin laaja ja monitahoinen kokonaisuus, joka koostuu suuresta lukumäärästä hyvin erilaisia palveluja ja palvelukokonaisuuksia. Jokaisen palvelun sisältö on erilainen ja sitä voidaan antaa erilaisilla toimintamalleilla. Ala kehittyy ja muuttaa muotoaan jatkuvasti. Alaa koskevaa erityislainsäädäntöä on runsaasti ja se sisältää palvelukohtaisia tarkempia edellytyksiä.

Toiminnan keskeyttäminen tai kieltäminen: Tuottajalakiehdotuksen määräyksiä ja pakkokeinoja koskevassa 27 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että asiakas- tai potilasturvallisuuden sitä edellyttäessä toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka palveluyksikön, sen osan tai välineen käyttö kieltää välittömästi. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvista syistä asianmukaista muuttaa oikeudellisesti velvoittavaan muotoon siten, että valvontaviranomaisella tulee olla velvollisuus määrätä asiakas- ja potilasturvallisuuden edellyttämän toiminnan tai välineen käyttö välittömästi keskeytettäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että palveluntuottajalain 27 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että valvontaviranomaisella on velvollisuus määrätä palveluntuottajan toiminta välittömästi keskeytettäväksi tai palveluyksikön, sen osan tai välineen käyttö on kiellettyä välittömästi, jos asiakas- tai potilasturvallisuus sitä edellyttää.