

7.6.2017

EOAK/3583/2017

Eduskunta, Sosiaali- ja terveystieteiden
valiokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Asiantuntijakutsu 29.5.2017

Asia: Hallituksen esitykset HE 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ym. (jatkossa valinnanvapauslaki), HE 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (jatkossa järjestämislaki) sekä HE 52/2017 vp laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (jatkossa palveluntuottajalaki)

Asiantuntijakutsussa valiokunta on pyytänyt tarkastelemaan esityksiä erityisesti valvonnan, oikeusturvan ja tietosuojan toteutumisen näkökulmasta sekä uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnot nyt käsiteltävien hallituksen esitysten luonnoksista. Hallituksen esityksissä on monelta osin päädytty oikeusasiamiehen kannanottoja noudattaviin ratkaisuihin. Kiinnitän sen vuoksi seuraavassa huomiota etupäässä sellaisiin lausunnoissa esitettyihin kannanottoihin, joilla edelleen on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

Oikeusasiamiehen toimivaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnassa ei tule kaventaa

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin aikoinaan laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksiin pitkälti samoin argumentein kuin julkisen hallintotehtävän käsite sittemmin perustuslain 124 §:ään. Viime kädessä haluttiin estää laillisuusvalvojen toimivallan kaventuminen sen johdosta, että viranomaisille perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu enenevässä määrin siirtää yksityisten hoidettaviksi.

Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien on tähän mennessä katsottu hoitavan julkista tehtävää silloin, kun ne tuottavat palveluitaan viranomaisen toimeksiannosta ostopalveluna tai palveluseteliä vastaan.¹ Muussa tapauksessa yksityisesti tuotetun sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Sote-uudistuksessa julkisten viranomaisten hoitama laaja tehtäväkonaisuus siirtyy yksityisten toimijoiden hoidettaviksi. Suoran valinnan palveluita voivat antaa yksityiset sote-keskukset ja osa palveluista hankitaan alihankintana sekä asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajilta.

Maakunnan viranomaiset, mukaan lukien maakunnan liikelaitos, kuuluvat jo viranomaisluonteensa vuoksi laillisuusvalvonnan piiriin. On myös selvää, että suoran valinnan palveluiden tuottajat kuuluvat oikeusasiamiehen valvontaan. Valinnanvapauslain 75 §:n mukaan niiden palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta.

Sen sijaan ehdotuksista ei selvästi käy ilmi, katsotaanko suoran valinnan palveluiden tai liikelaitoksen alihankkijoiden taikka asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajien hoitavan julkista hallintotehtävää. Valinnanvapauslakiehdotuksen perusteluiden (s. 256) mukaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella ei ole yksiselitteisen selvää, mikä osa toimintaa kuuluu merkittävän julkisen vallan käytön, julkisen vallan käytön tai julkisen hallintotehtävän kategoriaan.

Kuten edellä on käynyt ilmi, julkisen vallan vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen antamista on laillisuusvalvonnassa vakiintuneesti pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Tämän vuoksi tämän asian eduskuntakäsittelyssä tulisi selkeästi todeta, että kaikki maakunnan järjestämistä vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottajat (alihankkijat sekä asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat) hoitavat julkista hallintotehtävää. *Muussa tapauksessa oikeusasiamiehen mahdollisuus valvoa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita saattaa kaventua ja asiakkaiden oikeusturva heikentyä.*

Hallinnon yleislakeja tulisi soveltaa mahdollisimman laajasti

Julkisen hallintotehtävän määrittelyllä on merkitystä myös hallinnon yleislakien soveltamisen kannalta. Hallinto- ja kielilain soveltamisalat määräytyvät muiden kuin viranomaisten kohdalla julkisen hallintotehtävän avulla. Sen sijaan julkisuuslakia sovelletaan yksityisen toimintaan vain, jos se käyttää julkista valtaa.

¹ Esim. oikeusasiamiehen päätös 29.3.2006. eoak 3882/2005 Patientens språkliga rättigheter på Sjukhuset Orton/Potilaan kielelliset oikeudet Sairaala Ortonissa. Päätös on luettavissa osoitteessa www.oikeusasiamies.fi.

Valinnanvapauslain 74 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavat sote-keskukset ja suunhoidon yksiköt soveltaisivat toiminnassaan hallinto- ja julkisuuslakia. Pykälä mahdollistaa vastakohtaispäätelmän, jonka mukaan näitä lakeja ei sovelleta asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajiin. Jos viimeksi mainittujen palveluntuottajien kuitenkin katsotaan hoitavan julkista hallintotehtävää, kuten edellä on pidetty tärkeänä, niiden tulee soveltaa toiminnassaan hallintolakia. Sovellettaviksi tulisivat lähinnä hallintolain 2 luvun säännökset hyvän hallinnon perusteita, joihin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, neuvonta ja hyvän kielenkäytön vaatimukset.

Edellä mainitussa 74 §:ssä ei mainita kielilakia. Asiakkaiden kielellisistä oikeuksista onkin valinnanvapauslakiehdotuksen 40 §:ssä erityissäännös. Sen mukaan palvelujen kieli määräytyisi kunnan kielen mukaan, jollei maakunta myönnä poikkeuslupaa. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajille. Sen sijaan kielilakiin ehdotetaan muutosta (HE 15/2017), jonka mukaan lain 24 § säännös palveluita tuottavista yhtiöstä koskisi myös maakunnan omistamia yhtiöitä. On kuitenkin otettava huomioon, että julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraa, että kielilaki tulee kokonaan sovellettaviksi, jollei toisin säädetä (kielilain 25 §).

Hallinnon yleislakeja tulisi soveltaa mahdollisimman laajasti kaikkien sosiaali- ja terveysten palveluiden tuottajien toiminnassa.

Sosiaalipalveluissa asiakassetelin myöntämisestä tulisi olla valitusoikeus

Ministeriölle antamassaan lausunnossa oikeusasiamies kiinnitti huomiota muutoksenhakuoikeuden turvaamiseen sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa siitä huolimatta, että palveluista päättävät yksityiset palveluntuottajat. Tämä näkökohta on otettu huomioon valinnanvapauslakiehdotuksen 32 §:n säännöksessä, jonka mukaan suoran valinnan palvelun tuottajan on tehtävä asiakkaalle 15 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitetusta sosiaalipalvelusta sosiaalihuoltolain 45 §:n mukainen hallintopäätös.

Edelleen oikeusasiamies esitti, että asiakkaan käytössä tulisi myös olla joustava menettely, jolla hän voi saattaa asian käsiteltäväksi maakunnassa, jos hän kokee, ettei saa tarpeensa edellyttämiä palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 80 §:ään on otettu säännös, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohta palvelun tuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa.

Sen sijaan asiakassetelin myöntämisestä ei edelleenkään saisi valittaa.

Asiakasseteliä koskevien säännösten (18 § ja 23 §) mukaan palvelun tuottajan on laissa olevien edellytysten täytyessä annettava asiak-

kaalle asiakasseteli. Säännökset näyttävät siten antavan asiakkaalle oikeuden saada halutessaan asiakasseteli. Oikeuden toteuttamiseen asiakkaalla ei kuitenkaan olisi käytössään tehokasta oikeussuojakeinoa. Perustelujen mukaan asiakas voisi tässä tilanteessa tehdä asiakas- tai potilaslain mukaisen muistutuksen tai saattaa asian maakunnan käsiteltäväksi edellä kerrotulla tavalla.

Ministeriölle antamassaan lausunnossaan oikeusasiamies katsoi, että sosiaalipalveluissa maksuseteliä koskevan päätöksen tulisi olla valituskelpoinen samalla tavalla kuin muut sosiaalipalvelua koskevat päätökset. On otettava huomioon, että asiakas ei vuoden aikana yleensä voi vaihtaa suoran valinnan palvelun tuottajaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnan tehokkuus tulee turvata

Järjestämislain (HE 15/2017) 6 luvussa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja palvelurakenteen lainmukaisuuteen kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta. Palveluntuottajalain (HE 52/2017) 4 luvussa säädettäisiin vastaavasti palveluntuottajiin kohdistuvasta valvonnasta. Valvontaviranomaisina toimisivat aluehallintovirasto ja Valvira (myöhemmin Valtion lupa- ja valvontavirasto).

Valvontaviranomaisen valvontakäynnit on jaoteltu lakiehdotuksessa ohjaus- ja arviointikäynteihin sekä tarkastuskäynteihin. Lakiluonnoksesta ministeriölle annetussa lausunnossa oikeusasiamies ei ollut vakuuttunut jaottelun tarpeellisuudesta. Toiminnan ohjaaminen ja sen tarkastaminen liittyvät käytännössä läheisesti toisiinsa. Tehokkaan valvonnan toteutumisen kannalta oikeusasiamies piti ongelmallisena sitä, että ohjaus- ja arviointikäynneistä tulisi sopia etukäteen ja erityisesti sitä, että käynnin kohteella olisi perustelujen mukaan mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisten suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena (HE 15/2017, s. 487 ja HE 52/2017 s. 93).

Tarkastusoikeutta koskevien säännösten (HE 15/2017, 47 §, HE 52/2017, 25 §) luonnoksissa tarkastusoikeus oli rajattu ainoastaan niihin tilanteisiin, kun tarkastuksen tekemiseen olisi ollut ”perusteltu syy”. Tämä lisäedellytys on nyt poistettu oikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla. Muutos mainitaan erikseen järjestämislakiehdotuksen perusteluissa (HE 15/2017, s. 487). Sen sijaan muutosta ei ole otettu huomioon palveluntuottajalain perusteluissa (HE 52/2017, s. 95). Ne ovat siten tältä osin harhaanjohtavat.

Palveluntuottajalakiehdotuksen 33 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan valvontaviranomainen saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saamansa tiedon palvelun tuottajasta tai palvelun tuottajan palveluksessa olevasta henkilöstä, jos saadun tiedon perusteella palvelun tuottajaa tai palvelun tuottajan palveluksessa olevaa henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on

vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaatii asian selvittämistä.

Säännöksen perusteluiden mukaan (HE 52/2017, s.103) tavoitteena on turvata oikea-aikainen ja tehokas puuttuminen lainvastaiseen toimintaan. Lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeusasiamies totesi, että ilmoitusoikeuden sitominen pääsääntöisesti neljän vuoden rangaistusmaksimiin on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Vastaava edellytys ilmoituksen tekemiselle sisältyy tosin nykyään sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ään. Valvontaviranomaisen ja palvelun tuottajan välistä suhdetta ei kuitenkaan voi verrata luottamukselliseen asiakassuhteeseen.

Tämän vuoksi oikeusasiamies ei nähnyt perusteita sille, että valvontaviranomaisen harkintavaltaa rikosilmoituksen tekemiseen rajoitetaan edellä mainitulla tavalla. Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että Suomea sitovan kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 60/1989) 12 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio huolehtii siitä, että sen toimivaltaiset viranomaiset aloittavat viipymättä puolueettoman tutkimuksen aina kun on perusteltua syytä uskoa, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella on käytetty kidutusta. Sopimuksen 16 artiklan mukaan sama velvollisuus koskee myös muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta. Erityisesti halventavan kohtelun osalta epäillyn rikoksen rangaistusasteikko voi olla huomattavasti lievempi kuin po. säännöksessä ehdotettu.

Edelliseen liittyen kiinnitän huomiota siihen, että palveluntuottajalain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan on ilmoitettava asianomaiselle valvontaviranomaiselle tietoonsa tulleista *vakavista puutteellisuuksista tai epäkohdista* palvelun tuottajan toiminnassa ja palveluissa. Perusteluissa (HE 47/2017, s. 95) puutteiden tai epäkohtien ei kuitenkaan edellytetä olevan ”vakavia”. Tätä ei myöskään edellytetä valinnanvapauslakiehdotuksen 79 §:n 4 momentin säännöksessä (Maakunnan on ilmoitettava tietoonsa saamastaan *epäkohdasta* palvelun tuottajan toiminnassa välittömästi valvontaviranomaiselle siten kuin palveluntuottajalain 24 §:ssä säädetään). Maakunnan ilmoitusvelvollisuutta ei siis tulisi rajata vain vakaviin puutteellisuuksiin.

Asiakirjajulkisuuteen ja rekisteritietoihin liittyviä kysymyksiä

Julkisuuslaki

Valinnanvapauslain 74 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavat sote-keskukset ja suunhoidon yksiköt soveltaisivat toiminnassaan julkisuuslakia. Niiden on siten tehtävä julkisuuslain 14 §:n mukainen valituskelpoinen päätös, jos ne kieltäytyvät tietojen antamisesta ja muutenkin meneteltävä säännöksen mukaisesti.

Oikeusasiamiehen käytännössä on toistuvasti käynyt ilmi, että viran-

omaisilla on vaikeuksia noudattaa julkisuuslaissa säädettyä menettelyä. On siten epätodennäköistä, että yksityiset palveluntuottajat noudattavat siitä ilman tukitoimenpiteitä. Eräänä ratkaisuna voisi olla lomakkeiden vahvistaminen tietopyyntöjen käsittelyä varten.

Henkilötietojen tarkastaminen

Valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:n mukaan maakunta olisi henkilötietolaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille.

Ehdotus merkitsee sitä, että etäisyys rekisterinpitäjän ja palveluntuottajan välillä kasvaa, mikä on asiakkaan kannalta hankalaa esimerkiksi silloin, kun hän haluaa tarkastaa asiakas- tai potilasasiakirjansa. Henkilötietolain 28 §:n mukaan pyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti. Tämän vuoksi laissa tulisi säätää, että tarkastuspyynnön voi esittää myös palveluntuottajan luona.

Palvelun tuottajien rekisteristä annettavat tiedot

Palveluntuottajalakiehdotuksen 10 ja 11 §:ssä säädetään palvelun tuottajien rekisteristä. Lain 11 §:n mukaan rekisteristä voitaisiin julkaista ja luovuttaa internetsivujen välityksellä tiedot Suomessa toimivista sosiaali- ja terveystalouden tuottajista sekä palveluyksiköistä ja niiden palveluista, vastuuhenkilöistä, palvelun asiakas- ja potilaskohderyhmästä sekä *tiedot tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta ja valvontaviranomaisen määräämistä seuraamuksista*. Palvelun tuottaja voisi perustellusta syystä kieltää itseään koskevan osoite- ja muun yhteystiedon julkaisemisen.

Pykälien perusteluissa (HE 52/2017, s. 80) ei täsmennetä, mitä "valvontaviranomaisen määräämillä seuraamuksilla" tarkoitetaan. Muotoilu näyttää palveluntuottajan ja sen henkilöstön oikeusturvan kannalta liian väljältä. Nähdäkseni seuraamuksia koskevia tietoja tulisi täsmentää ja luovutukset rajata vakavimpiin seuraamuksiin.

Esittelijäneuvos

Håkan Stoor

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.