

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

19.6.2017

Perustuslakivaliokunta

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

1. Tarkasteltavana on hallituksen esitys, joka koskee sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävän asiakkaan ja potilaan asiakas- ja potilasturvallisuus sekä laadultaan ”hyvät palvelut” ja myös edistää palvelun tuottajan ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Laki sisältäisi säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta. n käsitettä käytettäisiin kuvaamaan kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia tahoja niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Laki kattaa myös maakunnan liikelaitokset, jotka toimivat alalla.

2. Hallituksen esitykseen sisältyvät ne valtiosääntöoikeudelliset aspektit, jotka hallituksen esityksessä on nostettu esiin. Valtiosääntöiset aspektit eivät kuitenkaan niihin. Tähän vaikuttaa vireillä olevien, tähän asiaan yhteydessä olevien hallituksen esitysten kokonaisuus. Niiden kannalta hallituksen esityksen lähtökohdat, joissa säädellään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista kuin mitä tahansa rekisteröintiä ja valvontaa edellyttävänä elinkeinona voivat tulla perusteiltaan toisin tarkastelluiksi. Kun uudistus liittyy olennaisesti hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) ja hallituksen esitykseen laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp), sitä on tarkasteltava yhteydessä niihin ja niissä tarkoitettuihin muutoksiin. Käsillä olevan hallituksen esityksen käsittely on yhdistettävä näiden hallitusten esitysten käsittelyyn.

3. Tällöin tulee selkeämmin myös esiin hallituksen esityksessä esitettyjen valtiosääntöoikeudellisten aspektien ohella tarkastelu siitä, miten esitys suhteutuu perustuslain 124 §:n tarkoittamaan kokonaisuuteen ja ennen kaikkea perustuslain 19.3 §:n tarkoittamiin oikeuksiin ja julkisen vallan lakisääteiseen velvollisuuteen niihin nähden.

3. Näin ollen katson siis, että lähtökohtaisesti hallituksen esityksessä (sääntämisyjärjestysperustelut s. 106-110) on identifioitu vain osa hallituksen esitykseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Tarkastelematta on jäänyt, turvaisiko

tämä lainsäädäntö perustuslain 19.3 §:n kannalta riittävällä tavalla julkisen vallan mahdollisuudet täyttää sille perustuslain mukaan kuuluva velvollisuus. Toiseksi osin myös perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusnäkökohdan kannalta olisi välttämätöntä arvioida muun muassa se, miten tämän tyyppinen sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja muuttuneessa tilanteessa käsitellään kuin mitä tahansa elinkeinoa ottaa huomioon sen, että se merkittävin osin kuitenkin on valtion varoista rahoitettua. Molemmat käsittelemättä olevat aspektit siis oikeastaan, edellyttäisivät kysymään, onko ehdotettu sääntely riittävää. Sellaisenaan kysymyksenasettelu on oikeastaan osin vastakkainenkin sille kysymyksenasettelulle, joka kumpuaa näkökohdasta tarkastella tuotettavia palveluja elinkeinovapauden kontekstissa.

4. Tämä tarkastelu edellyttää puolestaan näkemystä perustuslain 19.3 §:n ja koko käsillä olevan ehdotuskokonaisuuden suhteesta. Olen osaltani esittänyt perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin antamassani lausunnossa, että edellä mainitsemani kaksi hallituksen esitystä olisivat perustuslain vastaisia nimenomaan tarkasteltuna perustuslain 19.3 §:n kannalta. Viittaa tältä osin siihen lausuntoon. Siltä osin kuin perustuslakivaliokunnassa on ollut asiantuntijakuuleminen perustuslain 124 §:n ja mainitsemieni hallitusten esitysten suhteesta olen lyhyesti perustellen ilmoittanut, että tulkintani mukaan esitykset olisivat perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisempia kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää. Kun ilmoitin valiokunnalle, että en anna lausuntoa asiasta tältä osin lähdin lyhyessä viestissäni siitä, että tulkintani on tältä osin ollut se, että perustuslain 19.3 §:ään palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvat palvelut ja niihin liittyvät hallinnolliset tehtävät ovat niin laaja julkisten palvelujen toimintalohko, että sitä on ongelmallista tarkastella vain perustuslain 124 §:n kannalta. Siten kysymys ei ole vain siitä, siirretäänkö merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä vai ei, kuten ehdotuksissa on lähdetty. Tulkitsen niin, että laajassa ja huomattavia perusoikeusvaikutuksia omaavassa siirrossa on jo laajuuden ja huomattavan merkityksen vuoksi kysymys asiasta, joka on arvioitavissa vain merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Lisäksi tässä mittakaavassa tapahtuva julkisen terveydenhoidon yhtiöittäminen ja yksityisten toiminnan varaan jättäminen ei tällä sääntelyllä turvaa asianmukaisesti julkisella vallalla olevaa velvoitetta huolehtia siitä, että jokaisella on lakiperustaisesti oikeus sosiaali- ja terveystalveluihin.

5. Olen jo aikaisemmin painottanut, että perustuslain vaatimuksena on, että julkinen valta turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tällaisenaan perustuslaissa on asetettu lainsäätäjälle nimenomainen velvoite turvata jokaiselle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Lainsäätäjän näkökulmasta turvaamisvelvoitetta täytetään perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätämällä (HE 309/1993 vp). Perustuslain 19.3 §:ssä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa eikä se edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. Lähtökohtana oli lisäksi, että perustuslaki ei sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä tuolloiseen lainsäädäntöön (HE 309/1993 vp) ja tuolloin omaksuttuun järjestämisen tapaan. Perustuslakivaliokunta on seurannut tätä näkemystä (PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 41/2010 vp). Talveluseteliä esimerkiksi on pidetty tapana turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään (PeVL 10/2009 vp).

6. On selvä, että sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen edellyttää tuottamista koskevaa sääntelyä. Asetelma on ollut suhteellisen selkeä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, joissa yksityistä sosiaaltalvelua ja yksityistä terveydenhuoltoa on säännelty erillislaeilla,

jotka nyt ehdotetaan kumottavaksi. Asetelma muuttuu perustavalla tavalla, jos kaikki sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen siirtyy saman lainsäädännön alle hallituksen esittämällä tavalla. Valinnanvapauslainsäädännön piirissä sosiaali- ja terveystalveluja tuottaessa taikka maakunnan liikelaitoksessa toimittaessa vastaava sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista koskeva toiminta ei tällöin ole tarkasteltavissa samalla tavalla yksityisenä elinkeinotoimintana kuin nykytilanteessa yksityinen palveluntarjonta toimii. Julkinen valta vastaa niiden tuottamisesta ja palvelut myös kustantaa. Tässä asetelmassa ehdotetussa laissa olevat toimintaa koskevien edellytysten tarkistaminen, rekisteröinti ja valvonta ovat tulkintani mukaan liian ohuesti säänneltyjä. Tämä on keskeinen valtiosäntöoikeudellinen huomio tarkasteltavana olevasta ehdotuksesta.

7. Siltä osin kuin *kysymys on muusta kuin* mainitsemastani sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoamisesta julkisen vallan tehtävien toteuttamiseksi, elinkeinotoiminnan sääntely voidaan tulkintani mukaan valtiosäntöön estämättä yleisesti ottaen ja pääosin kehittää tässä ehdotettuun suuntaan. Toiminnan luonne huomioon ottaen varsin pitkällekin meneville tarkastus, rekisteröinti, luvanvaraisuus ja tiedonantovelvollisuudelle voidaan löytää perusoikeusjärjestelmästä johtuvat hyväksyttävät perusteet. Tällöinkin sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja siihen tulee liittää muun muassa asianmukaiset oikeussuojakeinot. Lakiehdotuksessa on monia säännöksiä, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 18.1 §:n turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Tällaisia säännöksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

8. Kuten tunnettua, perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosäntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslaissa turvatuun elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta. Tällä alalla hyväksymismenettelyä sinänsä ei ole pidetty elinkeinotoiminnan rajoituksena (PeVL 10/2009 vp). Rekisteröitymisvelvollisuus sinänsä koskee elinkeinovapautta, mutta hallituksen esityksessä esitetyin perustein katson, että kyseinen kyseisen palvelujen tarjoamiseen puuttuva elinkeinovapauden rajoitus on hyväksyttävissä (sääntämijärjestysperustelut 109-110).

9. Siltä osin kuin ehdotuksen 27.2 §:ssä ehdotetaan, että viranomainen vois tehostaa määräyksensä seuraamista asettamalla uhkasakon, ehdotuksessa ”sakon”, sääntely ei ole asianmukaisen täsmällistä eikä seuraa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaa käytäntöä (PeVL 10/2016 vp). Havaintoni mukaan myöskään maksun suuruutta ei sidota mihinkään.