



Sosiaali- ja terveysministeriölle

LAUSUNTO ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUDESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa valinnanvapauslain-säädäntöä koskevasta esitysluonnoksesta, johon on lausuntopyynnön mukaan tehty perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp edellyttämät ja muut välttämättömät muutokset. Lisäksi valmistelun yhteydessä on tehty uusi vaikutusarviointi yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan arvioinut lakiehdotusta lähinnä sen pohjalta, miten sääntelyssä on otettu huomioon edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto. Lisäksi lausunnossa on arvioitu valinnanvapauslakiehdotuksen suhdetta kuluttajansuojalakiin.

Valtiosääntöoikeudellisia arvioita lakiehdotuksesta

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta piti maakunta- ja sote-esityksen ja valinnanvapauslakiesityksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämisestä erittäin tärkeinä sekä toisti käsityksensä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimi-

joiden hoidettavaksi (PeVL 75/2014 vp). Valiokunta ei kuitenkaan katsonut sääntelyn toteuttavan kokonaisuutena arvioiden julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä.

Perustuslakivaliokunta esitti valinnanvapauslakiesitykseen useita huomautuksia ja muutosehdotuksia, joiden se totesi ponsilausumassaan olevan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Valiokunta piti välttämättömänä, että sen esittämät muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että uudistus saadaan toteutettua sen lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla.

Yhtiöittämisvelvoitteen poistaminen ja maakunnan tuotantovastuun laajentaminen

Perustuslakivaliokunta piti aikaisempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisällyntä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhtiöittämisvelvoitetta hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimpana osana ja katsoi sen saattavan johtaa suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon arvioimiseen jatkossa EU-oikeudessa tarkoitettuna taloudellisena toimintana. Tämä saattaisi valiokunnan mukaan merkitä sote-palvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan olennaista kaventumista sekä perusoikeuksien turvaamisen kannalta olennaisen ja laajan palvelukokonaisuuden siirtymistä ongelmallisella tavalla varsinkin etäälle maakunnan demokraattisesta päätöksenteosta.

Aikaisemman lakiehdotuksen rakenteellinen ongelmallisuus liittyi perustuslakivaliokunnan mukaan ennen muuta siihen, että sääntelyssä kiellettiin maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia palveluita. Valiokunta asetti uudistuksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden edellytykseksi yhtiöittämisvelvoitteen poistamisen ja sen, että maakunnalle taataan säännöspäätöksenteosta oikeus tuottaa sen järjestämisvastuun kannalta keskeisiä sote-palveluita.

Perustuslakivaliokunta totesi tällaisten muutosten merkitsevän ”toisenlaisen valinnanvapausmallin toteuttamista”. Valiokunta ei kuitenkaan nähnyt esteitä kehittää valinnanvapausjärjestelmää edelleen monituottajaperusteisesti, kunhan perustuslain 124 §:n edellytysten osoitetaan täyttyvän ja sääntely takaa maakunnan edellytykset varmistua siitä, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaat siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa.

Arvioitavana olevassa valinnanvapauslakiehdotuksessa on esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan lähtökohtana maakunnan liikelaitoksen vastuulla oleva julkinen palveluntuotanto, jota täydennetään muiden toimijoiden tuottamilla palveluilla. Tässä tarkoituksessa lakiehdotuksessa on luovuttu aiemman lakiehdotuksen mukaisesta yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lisäksi lakiehdotuksen 16 § sisältää nimenomaisen velvoitteen tuottaa maakunnan liikelaitoksessa suoran valinnan palveluita. Liikelaitoksella säilyisi vastuu myös asiakassetelijärjestelmän ja henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta tilanteessa, jossa asiakas kieltäytyy asiakassetelin vastaanottamisesta tai ei käytä valinnanvapauttaan.

Ehdotetun sääntelyratkaisun on oikeusministeriön näkemyksen mukaan mahdollista katsoa poistavan aikaisempaan lakiehdotukseen sisältynyttä periaatteellista valtiosääntöistä ongelmallisuutta ja takaavan maakunnan edellytyksiä vastata sote-palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Toisaalta maakunnan tosiasialliset mahdollisuudet vastata palvelujen toteutumisesta riippuvat myös nyt ehdotetussa mallissa suurelta osin siitä, miten vahvaksi yksityisen sektorin osuus palveluntuotannosta muodostuu, miten asiakkaat käyttävät valinnanvapauttaan ja miten maakunta kykenee ohjaamaan toimijoita. Sääntely ei siten tee merkityksettömäksi perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta esittämää käsitystä valinnanvapauden ja monituottajamallin muodostumisesta sote-palvelujen tuottamista määrittäväksi pääsäännöksi perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja soveltuvin osin erikoistason palveluissa. Myös ehdotettuun monituottajaperusteiseen järjestelmään on mahdollista katsoa liittyvän yksityisen sektorin palveluntuotannolle ominaisia vaikeasti ennakoitavia liiketaloudellisia riskejä, jotka saattavat johtaa myös perusoikeusnäkökulmasta vaikeasti hallittaviin asetelmiin.

Edellä todetun kannalta on huomionarvoista, että arvioitavana olevasta valinnanvapauslakiehdotuksesta on poistettu siihen aiemmin sisältynyt säännös maakunnan velvollisuudesta varautua markkinapuutetilanteisiin. Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä myöskään valinnanvapauden piiriin kuuluvan julkisen palveluntuotannon laajuudesta. Lakiehdotuksessa omaksuttu listautumisjärjestelmä merkitsee sitä, että maakunnan toiminta olisi uudistuksen voimaantulon alkuvaiheessa laajaa. Esitysluonnoksen vaikutusarvioperustelujen (s. 16) mukaan yksityisten tuottajien osuus tulee kuitenkin uudistuksen siirtymävaiheen jälkeen todennäköisesti merkittävästi kasvamaan ja maakunta joutuisi pitemmällä aikavälillä sopeuttamaan toimintaansa vallitsevaan markkinakehitykseen.

Oikeusministeriö pitää perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa selvänä, että maakunnan liikelaitoksen tulee joka tapauksessa ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sote-palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa

välittömästi puuttumaan korvaavan palveluntuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Monituottajaperusteisessa järjestelmässä tällaisia voivat olla häiriö- ja poikkeusolojen ohella esimerkiksi tilanteet, joissa maakunnan järjestämisvastuun toteutumisen edellyttämää markkinatoimintaa ei ole riittävästi tai se ei enää vastaa toiminnalle asetettuja vaatimuksia. Oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa on vielä syytä tarkoin arvioida, voidaanko maakunnan liikelaitokselta vaadittava toimintavalmius jättää valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:n ja järjestämislakiehdotuksen 52 §:n mukaisen varautumisvelvollisuuden varaan. Maakuntalakiehdotuksen 116 §:n mukaisella julkisella palveluvalvoituksella ei näyttäisi olevan tältä osin merkitystä, sillä sen kohteena on maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.

Sote-keskusten tehtävien rajaaminen

Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomiota tehtävien siirron laajamittaisuuteen ja siihen, että suoran valinnan palveluihin ehdotettiin merkittäviä sote-palvelujen tuottamiseen, palvelutarpeen arviointiin sekä asiakassuunnitelman laatimiseen liittyviä tehtäviä. Yksityiselle katsottiin siirtyvän se toiminta, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat 19.3 §:ssä tarkoitetut riittävät palvelut ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein. Erytisen ongelmallisena valiokunta piti suoran valinnan palveluihin sisältyvää päätösvaltaa eräistä sosiaalihuollon palveluista. Valiokunta piti selvänä, ettei perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus näiltä osin täyttynyt. Valiokunnan mielestä valtiosääntöinen ongelma kiinnittyi myös tarkoituksenmukaisuusedellytyksen osalta ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuuteen ja siihen, ettei maakunnan liikelaitos olisi voinut sääntelyn perusteella itse tuottaa suoran valinnan palveluita tai asiakassetelillä tuotettavia palveluita.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta johdettava sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä määrittävä keskeinen lähtökohta on, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumisesta voida jättää suoran valinnan piiriin kuuluvien palveluiden osalta yksinomaan markkinaperusteisen palveluntuotannon varaan. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa omaksutut ratkaisut yhtiöittämisvelvoitteesta luopumisesta ja maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta tuottaa suoran valinnan palveluja poistavat tältä osin sääntelyn valtiosääntöistä ongelmallisuutta.

Arvioitavana olevassa lakiehdotuksessa suoran valinnan palveluita olisivat jokseenkin aikaisempaa lakiehdotusta vastaavasti yleislääketieteen alaan kuuluvat perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon kiireettömät palvelut sekä sosiaali- ja terveyskeskuksen tai suunhoidon yksikön aukioloaikojen rajoissa kiireelliset palvelut. Sosiaalipalvelujen osalta suoran valinnan piiriin kuuluvaa palveluvalikoimaa on sen sijaan olennaisesti su-

pistettu. Ehdotetun 18 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan suoran valinnan palveluihin kuuluisi ainoastaan sosiaalihuoltolain mukainen ohjaus ja neuvonta.

Tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa lähinnä arviolla asiakkaan perustason palvelujen saatavuuden mahdollisella paranemisella osassa maata. Tarkoituksenmukaisuusarviointia olisi jatkovalmistelussa asianmukaista pyrkiä täydentämään esimerkiksi yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevillä palvelujen laatuun ja asiakkaiden tarpeisiin liittyvillä näkökohdilla. Tehtävien siirtämiseen kohdistetun tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee ehdotetunkaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyyhteydessä tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta.

Sosiaalihuollon palvelujen antamista koskevan päätösvallan rajaamista suoran valinnan palveluiden piiristä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen sinänsä perusteltuna. Kyse on yksilön kannalta varsin merkittävästä sekä laajaa lainsäädännön ja julkisen sektorin asiantuntemusta vaativasta päätöksenteosta, jossa palvelutarvetta joudutaan arvioimaan usein suhteessa muihin sosiaalihuoltolainsäädännössä tarkoitettujen julkisten palveluiden saamisen edellytyksiin.

Sote-keskuksille myöhemmässä vaiheessa siirrettäviin tehtäviin kuuluisivat suoran valinnan palveluihin liittyvät muut kuin yleislääketieteen alaan kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatiot ja vastaanottopalvelut (erikoislääkäripalvelut). Tällaisia olisivat 18 §:n 2 momentin mukaan ainakin sisätautien, lastentautien, geriatrian ja silmätautien erikoisalojen konsultaatiot ja avovastaanottopalvelut. Maakunta voisi harkintansa perusteella sisällyttää suoran valinnan palveluihin lisäksi muidenkin erikoisalojen konsultaatioita ja avovastaanottopalveluja. Vastavalla tavoin maakunnalla olisi oikeus 18 §:n 4 momentin mukaan päättää suun terveydenhuollon palveluihin liittyvistä muista kuin sairaalaolosuhteita vaativista terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatioista ja avovastaanottopalveluista.

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 ja 4 momentissa on sinänsä perustellusti kiinnitetty erikoislääkäripalveluiden sisältöä koskevan päätöksenteon osalta huomiota alueellisiin ja paikallisiin erityistarpeisiin. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta ei ole kuitenkaan ongelmatonta, että maakunnan olisi ehdotuksen mukaan siirrettävä 18 §:n 2 momentissa mainittuja erikoislääkäripalveluita suoran valinnan piiriin silloinkin, kun erityistä palvelutarvetta ei välttämättä ole. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sääntelyratkaisu saattaa toteutuessaan johtaa tilanteeseen, jossa palveluista on väestötiheillä alueilla ylitarjontaa kun taas harvaan asutuille alueille ei välttämättä synny sääntelyn tavoitteena olevia palveluiden saatavuutta edistäviä markkinoita.

Asianmukaisempaa saattaisi olla jättää erikoislääkäripalveluiden siirtäminen suoran valinnan piiriin maakunnan harkintaan sitomalla päätöksentekoko nimenomaisesti 18 §:n 6 momentista ilmenevien alueellisten palvelutarpeiden ja toiminnallisten edellytysten olemassaoloon. Sääntelystä on sinänsä perusteltua käydä ilmi, minkä tyyppisiä perustason palveluihin ”liittyviä” terveydenhuollon ammattihenkilön konsultaatioita ja vastaanottopalveluita asianomaisessa yhteydessä tarkoitetaan. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa myös siitä, mitä säännösehdoituksessa tarkoitetaan konsultoivalla taholla (sote-keskusta vai asiakasta).

Jatkovalmistelussa on toisaalta syytä arvioida, onko 18 §:n 2 momentissa tarkoitettulle järjestelylle lakiehdotuksen 37 § huomioon ottaen todellista tarvetta. Mainitun säännöksen mukaan maakunnan liikelaitos voi asiakkaiden palvelutarve huomioon ottaen antaa tuotantovastuullaan olevia muita kuin suoran valinnan palveluja sosiaali- ja terveyskeskuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 37 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan sote-keskuksen on annettava maakunnan liikelaitoksen käyttöön sen tarvitsemat toimitilat maakunnan kanssa sovittavalla tavalla. Sääntelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joita tulee arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuudensuojan kannalta. Omistajan käyttövapauden rajoittamisen tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselta vaaditut hyväksyttävyyden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, minkä lisäksi rajoittamisen tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Rajoituksen sallittavuutta tarkasteltaessa on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön (ks. PeVL 2/1997 vp, s. 2/1).

Ehdotetussa 37 §:ssä tarkoitettu sote-palvelujen alueellisen saatavuuden edistämiseen tähtäävä järjestely palvelee sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää intressiä. Sääntelyn perusteella jää kuitenkin epäselväksi muun ohella se, millä edellytyksillä menettelyyn voidaan ryhtyä ja voisiko kyse olla myös pysyväisluonteisesta järjestelystä. Jatkovalmistelussa on syytä säännösperusteisesti varmistua siitä, ettei järjestelystä saa aiheutua kohtuutonta haittaa sote-keskuksen toiminnalle tai tämän tekemien investointien hyödyntämiselle.

Asiakassetelijärjestelmän ja henkilökohtaisen budjetin käyttöala

Asiakassetelijärjestelmän ja henkilökohtaisen budjetin käyttöalan sääntely muodostui aikaisemmassa lakiehdotuksessa siinä määrin avoimeksi, ettei perustuslakivaliokunta katsonut sääntelyn vastaavan perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Valiokunta edellytti yhtiöittämisvelvoitteen poistamisen lisäksi asianomaisen sääntelyn olennaista täsmentämistä (sääntämisyjärjestysedellytys).

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei ole johdettavissa suoraa vastausta siihen, miten asiakassetelijärjestelmän käyttöalaa tulee täsmentää, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset. Valiokunta viittasi kuitenkin siihen, että maakunnan harkintavalta olisi perusteltua sitoa riittävästi asiakassetelillä tuotettavien palveluiden sisältöön. Näin ymmärrettynä yksinomaan määrällisten tai hyvin avointen käyttövelvoitteiden on mahdollista katsoa muodostuvan perustuslain näkökulmasta vaikeasti perusteltaviksi.

Nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentissa luetellaan ne palvelut, jotka kaikissa maakunnissa kuuluisivat asiakassetelijärjestelmän piiriin. Lisäksi asiakasseteli olisi maakuntakohtaisen harkinnan perusteella mahdollista ottaa käyttöön muissakin maakunnan tuotantovastuulle kuuluvissa palveluissa. Sote-keskusten mahdollisuudesta myöntää asiakasaseteleitä on jatkovalmistelussa perustellusti luovuttu.

Perustuslain 124 §:n kannalta on merkityksellistä, että asiakassetelin tarjoaminen perustuisi lakiehdotuksen mukaan aina maakunnan liikelaitoksen suorittamaan palvelutarpeen arviointiin. Lisäksi 24 §:n 6 momenttiin on otettu nimenomainen säännös siitä, ettei asiakassetelipalveluihin saisi sisältyä julkisen vallan käyttöä, ellei siitä ole erikseen säädetty. Perustuslain 7 §:ään ja 10 §:ään kiinnittyvän yksilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta on puolestaan tärkeää, että asiakkaalla tai potilaalla olisi mahdollisuus myös kieltäytyä asiakassetelistä tai olla käyttämättä valinnanvapauttaan ja näin menetellen ohjautua liikelaitoksen palveluntuotannon piiriin. Lakiehdotuksen perusteella jää tosin epäselväksi, olisiko asiakkaalla myös oikeus jättää vastaanottamansa asiakasseteli käyttämättä ja saada tarvitsemansa palvelu liikelaitokselta. Tästä seikasta on syytä tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa.

Kaikkia maakuntia pääosin velvoittavan asiakassetelijärjestelmän tarkoituksena on mahdollista katsoa olevan pyrkimys edistää ja yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjontaa ja valinnanvapauden toteutumista yhdenvertaisesti eri maakunnissa. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan, että maakuntien itsehallinnosta on vaikea johtaa perustuslaillista oikeutusperustetta sote-palvelujen toteutumiselle eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa. Vaikka yhdenvertaisuus ei suoranaisesti kohdistu valinnanvapauden toteutumiseen, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen palvelujen saatavuuteen, oikeusministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, ettei valinnanvapauden varaan olennaisesti rakentuva palvelurakenne pitemmälläkään aikavälillä johda merkittävästi erilaisiin maakuntakohtaisiin ratkaisuihin valinnanvapauden toteutumisessa. Tämän ei kuitenkaan ole katsottava estävän esimerkiksi väestörakenteesta johtuvien alueellisten ja paikallisten erityistarpeiden huomioon ottamista valinnanvapauden piiriin kuuluvan palveluvalikoiman yksityiskohtaisessa toteuttamisessa samaan tapaan kuin nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä (PeVL 45/2016 vp).

Ehdotetun 24 §:n 1 momentin 1-7 kohdassa mainituissa palveluissa on kyse pääosin kuntoutukseen, kotihoitoon ja asumiseen liittyvissä sosiaalihuollon palveluista, joissa käytetään jo nykyisin laajasti ostopalveluja ja joiden kuulumiselle asiakassetelijärjestelmän piiriin voidaan esityksessä mainituista syistä katsoa olevan asiakkaiden tarpeisiin ja palvelujen laatuun liittyviä perusteita.

Lakiehdotuksen 8-11 kohdassa tarkoitetuissa palveluissa on sen sijaan kyse varsin laajasta erikoissairaanhoidon piiriin kuuluvasta palvelukokonaisuudesta, johon sisältyisivät erilaiset kiireettömän hoidon kirurgiset ja sairaanhoidolliset toimenpiteet. Valinnanvapauslakiehdotuksen valmistelua koskevassa julkisessakin keskustelussa esillä olleissa sote-asiantuntijoiden arvioissa on esitetty, että asiakassetelijärjestelmän ulottaminen laajasti erikoissairaanhoidon saattaisi vaarantaa muun muassa julkisten sairaaloiden päivystysvalmiutta, kiireellisen hoidon saatavuutta ja kirurgisten leikkausten keskittämisen toteutumista sekä yleisemmin myös maakunnan mahdollisuuksia vastata palvelujen integraation toteutumisesta. Eriytyisen ongelmallisina on pidetty maakunnan velvollisuutta sisällyttää asiakassetelijärjestelmän piiriin 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettua leikkaussaliolosuhteita ja päivystysvalmiuksia vaativaa leikkaustoimintaa ja 11 kohdan mukaisia sairaanhoidollisia käyntejä.

Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentissa on osaltaan pyritty ottamaan edellä tarkoitettu kritiikki huomioon muun ohella rajaamalla maakunnan käyttöönottovelvollisuus tilanteisiin, joissa se ei voi vaarantaa maakunnan liikelaitoksen lakisääteisistä tehtävistä suoriutumista. Momentin 10 ja 11 kohdassa tarkoitettujen palvelujen siirtäminen asiakassetelijärjestelmän piiriin olisi lisäksi voimaantulosäännösten perusteella mahdollista vasta vuoden 2022 alusta.

Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta arvioida lakiehdotuksen mukaisen asiakassetelijärjestelmän vaikutuksia julkiseen erikoissairaanhoidon tai palveluintegraation toimivuuteen. Oikeusministeriö pitää kuitenkin selvänä, että sellaista valinnanvapausjärjestelmää, joka itsessään sisältää potentiaalisen riskin julkisten päivystyspalveluiden saatavuuden riittämättömyydestä tai erikoistason sote-palveluiden tuottamisesta vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimintakyvyn ja -valmiuden heikkenemisestä perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumisen vaarantavalla tavalla, ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

Oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa on syytä vakavasti harkita ainakin 24 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohdassa mainittujen palveluiden rajaamista asiakassetelijärjestelmän piiristä tai asiakassetelin käyttöönoton jättämistä näiltä osin riittävän täsmällisin säännöksin sidottuun maakunnan harkintaan.

Ehdotetun 24 §:n 4 momentin mukaan maakunta voisi ottaa asiakassetelin käyttöön ”muissakin päättämissään maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle kuuluvissa muissa kuin suoran valinnan palveluissa”. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella on selvää, ettei laissa voida antaa maakunnalle rajoittamatonta valtuutta siirtää sen lakisääteiseen tuotantovastuuseen kuuluvia palveluita asiakassetelijärjestelmän piiriin. Maakunnan harkintavaltaa olisi siksi tältäkin osin asianmukaista pyrkiä rajaamaan suhteessa niihin palveluihin, joiden osalta asiakassetelin käyttäminen on tarkoitettu tulevan kysymykseen.

Sääntelyyn liittyvänä yksityiskohtana voidaan todeta, että lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin säännös maakunnan velvollisuudesta tarjota asiakasseteli asiakkaan palvelutarpeen täytyessä, muodostuu jossain määrin vaikeatulkintaiseksi 24 §:stä ilmeneviin asiakassetelin käyttöönoton rajoituksiin nähden.

Lakiehdotuksen 6 luvun perusteella jää edelleen varsin epäselväksi, minkä tyyppisiin palveluihin henkilökohtainen budjetti on tarkoitettu käytettäväksi. Sääntely on kuitenkin ymmärrettävissä siten, että henkilökohtaisen budjetin yksityiskohtainen sisältö määräytyy 27 §:n 1 momentista ilmenevän muun lainsäädännön perusteella. Tämän seikan olisi perusteltua käydä yksiselitteisesti ilmi henkilökohtaisen budjetin käyttöalaa koskevasta 28 §:stä.

Alihankintajärjestelyt

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt aikaisempaan lakiehdotukseen sisällynyttä laajaa alihankintamahdollisuutta suoran valinnan palveluista siirrettävien tehtävien laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä kannalta mahdollisena. Valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi sääntelyn rajaamisen koskemaan tosiasiallista ja täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi valiokunta edellytti, että sääntelyssä huolehditaan riittävästä toiminnan asianmukaisuuden taakeista.

Arvioitavana olevaan lakiehdotukseen sisältyy edelleen varsin laajan alihankinnan mahdollistava sääntely (53 §). Alihankintamahdollisuutta on kuitenkin rajattu maininnalla siitä, ettei lain 33 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista saa hankkia toiselta palveluntuottajalta. Lakiehdotukseen on lisäksi otettu säännökset alihankkijoiden velvollisuudesta noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja ja näiden saattamisesta virkavastuun piiriin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa omaksutut ratkaisut poistavat osaltaan sääntelyn valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta ja varmistavat sen, ettei palvelujen saatavuuden kannalta keskeis-

tä ratkaisuvalltaa voidaan siirtää maakunnan välittömän ohjaus- ja valvontavallan ulottumattomiin toiselle yksityiselle palveluntuottajalle.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rajanveto palvelutarpeen ja hoidontarpeen arvioinnin välillä muodostuu esitysluonnoksen perusteella varsin vaikeaselkoiseksi. Alihankintamahdollisuuden ulkopuolelle rajattuna palvelutarpeen arviointina ei 53 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pidetä ”terveydenhuollon ammattihenkilön yksittäistapauksessa tekemää arvioita välittömästä hoidon tai palvelun tarpeesta ja sen perusteella määrittelemistä hoitotarpeista”. Jatkovalmistelussa on syytä harkita sääntelyn täydentämistä nimenomaisella maininnalla siitä, että alihankintana voidaan tuottaa vain suoran valinnan palveluntuottajan omaa toimintaa täydentäviä palveluita. Jatkovalmistelussa on lisäksi aiheellista harkita sääntelyn täydentämistä alihankintapalveluiden käyttöalaa osoittavalla määrällisellä rajauksella. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta on joka tapauksessa selvää, ettei sote-keskuksen asema voi jäädä pelkästään toimintaa hallinnoivaksi kuoriorganisaatioksi.

Lakiteknisenä yksityiskohtana voidaan lisäksi todeta, että 39 §:n 2 momenttia olisi johdonmukaista täydentää maininnalla siitä, että myös 33 §:ssä tarkoitettu palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen on toteutettava siten, että palvelun toteuttaa suoran valinnan palveluntuottajaan palvelussuhteessa oleva henkilöstö.

Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Lain 76 §:n 2 momentti oikeuttaisi palveluntuottajan käsittelemään mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettussa maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia asiakkaan palvelun edellyttämiä tarpeellisia asiakas- ja potilastietoja. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettut tiedot ovat valtaosin arkaluonteisia henkilötietoja, joiden perustuslakivaliokunta katsoo vakiintuneesti kuuluvan henkilötietojen suojan ytimeen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 3 sekä siinä viitattut lausunnot). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Tämä huomioon ottaen palveluntuottajan oikeus käsitellä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia asiakas- ja potilastietoja tulisi rajata ehdotuksessa asiakkaan palvelun edellyttämiin välttämättömiin tietoihin.

Ehdotetun lain 77 §:n 6 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valinnanvapauden tiedonhallintapalvelujen tietosisällöstä ja toiminnallisuudesta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti esillä olevaa asiaa koskevasta aiemmasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 64) huomiota siihen, että tuolloin ehdotetun säännöksen ja sen perustelujen valossa jäi epäselväksi, oliko valtuudella tarkoitus säätää myös henkilötietojen käsittelystä. Se viittasi tältä osin perustus-

lain 10 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla ja totesi, ettei mainitun valtuuden perusteella voi ilman riittävä perussäännöstä säätää oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn. Esillä olevassa ehdotuksessa ja sen perusteluissa jää avoimeksi, miten siinä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainittu kanta.

Palveluntuottajien hyväksyminen, ohjaus ja valvonta

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan siihen, että ehdotetusta palvelurakenteesta on vaarana tulla esityskokonaisuuden perusteella varsin monimutkaisesti ohjattava ja hallittava. Tämä saattaa merkitä sitä, että palvelujärjestelmään syntyy alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa.

Valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyviä maakunnan ohjausvälineitä ovat muun ohella palveluntuottajille asetettavat maakuntakohtaiset ehdot, hyväksymismenettely, tuottajien kanssa tehtävät sopimukset sekä tuottajien korvausjärjestelmä. Lisäksi järjestämislakiehdotuksen 23 § sisältää säännökset tuottajien velvollisuudesta noudattaa maakunnan ohjeistusta ja toimia integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palveluntuottajien kanssa. Maakunnan toimintamahdollisuuksia on pyritty jatkovalmistelussa edistämään muun muassa lisäämällä valinnanvapauslakiehdotukseen säännökset palveluintegraation vahventamiseen tähtäävästä yhtenäisestä asiakassuunnitelmasta sekä tarkistamalla valvontasäännöksiä osin velvoittavampaan muotoon.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että ehdotettavan valinnanvapausjärjestelmän rakenteista johtuvaa maakunnan ohjaus- ja valvontakeinojen monimutkaisuutta on vaikea poistaa yksittäisiä säännöksiä tarkistamalla. Ehdotetussa monituottajamallissa julkisen valvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa joka tapauksessa annettava korostetusti painoarvoa. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tultaneen myös sen tulevassa eduskuntakäsittelyssä antamaan erityistä painoarvoa sote-asiantuntijoiden näkemyksille maakunnan tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata järjestämisvastuunsa toteutumisesta ja palveluintegraation toimivuudesta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 8 luvun säännökset mahdollistavat markkinoille pääsyn lähtökohtaisesti kaikille sosiaali- ja terveystieteiden palveluntuottajille ilmoittautumisperusteisesti ja ilman ennakkollista varmistamista siitä, että toiminta täyttää valinnanvapauslakiehdotuksesta johtuvat vaatimukset. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva tuottajalakiehdotus (HE 52/2017 vp) puolestaan mahdollistaa palveluyksikön rekisteröitymisen pelkästään palveluntuottajien ilmoittamien tietojen perusteella.

Oikeusministeriö on aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta antamissaan lausunnoissa katsonut olevan perustuslain 124 § huomioon ottaen palvelujen saatavuuden yhdenvertaiseen turvaamiseen sekä palveluintegraation toimivuuteen ja jatkuvuuteen liittyviä erityisiä perusteita järjestämisvastuussa olevan maakunnan velvollisuudelle varmistua säännösperusteisesti palveluntuottajien edellytyksistä vastata valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. Myöskään perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmattomana, että palvelun tuottajiin kohdistettujen toiminnallisten vaatimusten täyttymistä valvottaisiin vasta jälkivalvonassa. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä muuttaa ja täydentää.

Palveluntuottajien hyväksymismenettelyn asianmukaisuutta on jatkovalmistelussa syytä tarkastella vielä valinnanvapauslakiehdotukseen ja tuottajalakiehdotukseen omaksuttujen muutosten kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että palveluiden tuottajien valvontaa koskeva valinnanvapauslakiehdotuksen sääntely perustui viranomaiselle varsin paljon harkinnanvaraa jättäviin säännöksiin. Perusoi-keuksiin näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnessa olisi valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla. Kysymykseen valvontasäännösten riittävydestä ja täsmällisyydestä voidaan valiokunnan mukaan ottaa kuitenkin lopullisesti kantaa vasta, kun valinnanvapauslakiehdotuksen perusratkaisut on saatettu sopusointuun perustuslain 124 §:n kanssa.

Lakiehdotuksessa on pyritty vastaamaan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin muun muassa tarkistamalla valvontasäännöksiä osin velvoittavampaan muotoon ja ottamalla lakiin aikaisempaa täsmällisemmät säännökset sopimusten irtisanomisen ja purkamisen edellytyksistä. Ehdotetussa 47 §:ssä tarkoitetun hyväksymisen peruuttamisen ja 52 §:ssä tarkoitetun sopimuksen irtisanomisen tai purkamisen keskinäinen suhde muodostuu sääntelyn perusteella kuitenkin osin vaikeasti hahmotettavaksi. Esitysluonnoksesta ei käy myöskään ilmi, mikä merkitys sopimuksen irtisanomisella tai purkamisella mahdollisesti olisi palvelun tuottajan hyväksymiseen.

Jossain määrin epäselväksi jää, mitkä edellytykset maakunnalla olisi ryhtyä peruuttamismenettelyyn palvelussa ilmenevien asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavien puutteiden johdosta ottaen huomioon, että näiden valvonta kuulunee tuottajalaissa tarkoitetulle valvontaviranomaiselle. Sen sijaan jatkovalmistelussa voisi harkita lakiehdotuksen 47 §:n täydentämistä säännöksellä maakunnan mahdollisuudesta kieltää palveluntuottajaa harjoittamasta hyväksynnän kohteena olevaa toimintaa, jos tuottajalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen käsiteltävänä on asia, josta saattaa seurata valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisen hyväksynnän peruuttaminen. Valinnanvapauslakiin olisi tällöin otettava säännös myös kiellon voimassaolosta enintään siihen asti, kunnes kyseinen asia on ratkaistu.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että alihankkijoihin kohdistuva valvonta näyttäisi jäävän ehdotetussa sosiaali- ja terveystalouden saatavuuteen kytkeytyvässä yhteydessä epäasianmukaisen väljäksi ja suoran valinnan palveluntuotannossa lähinnä välilliseksi valvontakeinoksi. Epäselväksi jää sekin, miten alihankkijoiden toimintaan kohdistuvan valvonnan on lakiehdotuksen 80 §:n perusteella tarkoitettu toteutuvan ottaen huomioon, ettei palveluntuottajan tarvitsisi ehdotetun 45 §:n nojalla ilmoittaa käyttämiään alihankkijoita vaan pelkästään arvio alihankintana tuotettavien palveluiden määrällisestä osuudesta.

Sääntelyyn liittyvänä yksityiskohtana on lisäksi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että tuottajalakiehdotuksen mukaista rekisteröitymistä täydentävät palveluntuottajien hyväksymisedellytykset rakentuvat valinnanvapauslakiehdotuksessa suurelta osin 42 §:ssä tarkoitettujen maakunnan asettamien ehtojen varaan. Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida, onko ehtotoimivallassa tarkoitettu olevan kaikilta osin kyse palveluiden tuottamiseen kohdistuvista maakuntakohtaisista ehdoista vai onko sääntelyä johdettavissa myös palveluiden tuottamista koskevia yleisiä vaatimuksia. Viimeksi mainitussa tapauksessa sääntelyä on syytä tarkistaa paremmin tarkoitustaan vastaavaksi.

Hallinnon yleislakien soveltaminen ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, ettei hallinnon yleislakeja aikaisemman lakiehdotuksen mukaan olisi sovellettu kaikkien valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaan siltäkään osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi aiempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyt virkavastuusäätely ei kohdistunut muihin kuin suoran valinnan palveluja tuottavan sote-keskuksen ja suunhoidon yksilön henkilöstöön. Valiokunta katsoi, että virkavastuusäätelyä ja hallinnon yleislakien soveltumista tulee vielä tarkastella jatkovalmistelussa pitäen lähtökohtana perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Jatkovalmistelussa on omaksuttu ratkaisu siitä, että kaikki lakiehdotuksessa tarkoitettut yksityiset palveluntuottajat kuuluvat hallinnon yleislakien soveltamisen piiriin (3 §). Lisäksi virkavastuu on laajennettu koskemaan suoran valinnan palveluntuottajan palveluksessa olevien henkilöiden ohella sen alihankkijan palveluksessa olevia henkilöitä (75 §). Virkavastuusäätely ei sen sijaan edelleenkään koskisi asiakassetelituottajia eikä henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajia.

Oikeusministeriö toteaa aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta antamaansa lausuntoon (OM 16/43/2017, OM 45/43/2017) viitaten, että rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta tulee erityisesti arvioida ja perustella, jos virkavastuun alaa ollaan muuttamassa nykytilaan verrattuna. On vaikea nähdä perusteita sille, etteivät myös muut valinnanvapau-

den piiriin kuuluvia palveluita toteuttavat palveluntuottajat olisi vastaavan rikosoikeudellinen virkavastuun alaisena.

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädettäisiin luonnoksen mukaan valinnanvapauslain 82 §:ssä, jonka 1 momentissa lueteltaisiin ne päätökset, joihin saa hakea muutosta maakuntavalituksella.

Pykälän 2 momentin mukaan yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallintovalituksella ilman oikaisuvaatimusta. Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että luvan peruuttamista koskevan asian saa mahdollisimman nopeasti tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman oikaisuvaatimusvaihetta.

Pykälän 3 momentin mukaan muuhun päätökseen haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella ja sen jälkeen hallintovalituksella. Oikeusministeriö kannattaa oikaisuvaatimuksen käyttöä näissä asioissa. Pykälän 4 momentin mukaan hallintovalitusasiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi valittaa vain valitusluvalla. Oikeusministeriö kannattaa valitusluvan käyttöä.

Laissa säädettäisiin lisäksi asioista, joissa olisi kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ja joissa ei siis tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä. Perustelujen mukaan tällaisia olisivat väliaikaisen palveluntuottajan valinta (8 § 2 mom.), ammattihenkilön valinta (10 § 1 mom.), suoran valinnan palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valinta (20 § 2 mom.) ja maakunnan liikelaitoksen valinta (21 § 1 mom.).

Oikeusministeriö viittaa siihen valinnanvapauslain valmistelun yhteydessä aikaisemmin lausumaansa, että erityisesti koska kyseessä on täysin uudenlainen organisaatiomalli, esityksen mukaisissa asioissa on monin paikoin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta ja onko edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino hallinto- vai maakuntavalitus. Lakiluonnoksessa esitettyjä linjauksia yhtäältä valituslajien välillä ja toisaalta valituskelpoisten päätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välillä voitaneen kuitenkin pitää lähtökohtaisesti oikean suuntaisina.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin kannatettavana muutoksenhakusäännöksen lakiteknistä toteutustapaa, jossa 3 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta ”muuhun [kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun] päätökseen” sen sijaan, että siinä lueteltaisiin muutoksenhakukelpoiset päätökset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt luettelomaista muutoksenhakusäännöstä ongelmallisena todeten, että tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan

hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, PeVL 21/2006 vp ja PeVL 15/2012 vp). Vaikka lainkohdan perusteluissa onkin esitetty näkemys siitä, missä asioissa olisi kyse muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä - mitä voidaan sinänsä pitää selkeyden kannalta suotavana - tulee säännöksestä tällä tavoin muotoiltuna esiin se, että muutoksenhakukelpoisuus jää lopulta lain soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi.

Voimaantulojärjestelyt ja listautuminen

Aikaisemman valinnanvapauslakiehdotuksen voimaantulosäntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä riittävällä varmuudella toteuttanut eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Valiokunta piti ehdotuksen aikataulua säätämisyjärjestyskysymyksenä ja edellytti sen muuttamista siten, ettei sote-palvelujen saavuus vaarannu.

Perustuslakivaliokunta korosti, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta lähtien. Tässä tarkoituksessa valinnanvapausmallin käyttöönoton on valiokunnan mukaan syytä tapahtua vaiheistamalla järjestelmän käyttöönotto esim. ajallisesti, asiallisesti ja alueellisesti. Myös vaiheistus oli edellytys ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut voivansa määrittellä, millaisia muutoksia lakiehdotukseen olisi tehtävä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ole vaiheistettu alkamaan vasta myöhemmin uudistusten muiden osien voimaantulon jälkeen, oli omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisveloitteen. Valiokunta tukeutui voimaantulo- ja siirtymäsäntelyä arvioidessaan merkittävässä määrin sote-asiantuntijoiden näkemyksiin käyttöönottoaikataulun realistisuudesta.

Lakiehdotuksen 12 luvun perusteella maakunnille jäisi aikaisempaan ehdotukseen verrattuna jonkin verran enemmän ajallista liikkumavaraa. Lisäksi käyttöönottoaikataulua on pyritty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vaiheistamaan. Valinnanvapausjärjestelmän maakuntalähtöinen käyttöönotto ja yhtiöittämisveloitteen poistaminen turvaavat osaltaan perusoikeuksien toteutumista ja uudistuksen hallittua toimeenpanoa.

Säntely merkitsee kuitenkin sitä, että maakunnat joutuisivat tekemään valinnanvapausjärjestelmän toimeenpanoa koskevat keskeiset ratkaisut (mm. suoran valinnan palveluiden sisältö, tuottajien hyväksymismenette-

ly, tuottajille maksettavat korvaukset ja korvausjärjestelmän seuranta, sopimusjärjestelyt) jo vuoden 2019 loppuun mennessä eli ennen oman sote-toimintansa käynnistämistä. Samanaikaisesti maakuntien olisi järjestettävä oma hallintonsa sekä valmistauduttava sote-palvelujen ja muiden tehtävien vastaanottoon.

Yksityisille palveluntuottajille jäisi puolestaan noin 3 kuukautta aikaa päättää edellytyksistään hakeutua suoran valinnan palvelun tuottajiksi (ilmoitaututtava viimeistään 31.3.2020 mennessä). Sote-keskusten suunnittelun ja toimivuuden kannalta merkityksellisestä on sekin, että asiakkaat voisivat listautua vielä aivan vuoden 2020 lopussa, mutta toiminnan pitäisi alkaa jo vuoden 2021 alussa. Tältä osin on huomionarvoista, että vastuu asiakkaasta alkaa ehdotuksen mukaan viimeistään kolmen viikon kuluttua ilmoittautumisesta. Lakiehdotuksesta ei käy ilmi myöskään se, miten on tarkoitus varmistua yksityisten sote-keskusten edellytyksistä vastaanottaa maakunnan niille osoittamat niin sanotut passiiviset asiakkaat vuoden 2022 lopussa toteutettavan alueperusteisen jaon mukaisesti (88.3 §). Sote-keskusten palvelukapasiteetti jää asiakasmäärän osalta ilmoittautumisessa ja vuoden 2022 listautumisessa muutoinkin avoimeksi.

Ajallinen vaiheistaminen vaikuttaa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden edelleen varsin rajalliselta kun otetaan huomioon, että maakuntahallintoon siirtyminen vaatii muun ohella maakunnan hallinnon järjestämistä ja monituottajamalliin siirtyminen varmistumista sote-keskusten toimivuudesta.

Asiakasseteli olisi otettava käyttöön ehdotuksen mukaan viimeistään vuoden 2020 heinäkuussa lukuun ottamatta 24 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohdassa tarkoitettuja palveluita. Viimeksi mainitut palvelut olisi otettava asiakassetelijärjestelmässä käyttöön vuoden 2022 alusta. Henkilökohtainen budjetin käyttöönottoa ei sen sijaan ehdoteta vaiheistettavaksi.

Kokeilusääntelyä koskevat ehdotukset (90-92 §) muodostuvat ehdotettavassa valinnanvapausmallissa sekä merkitykseltään että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön nähden varsin avoimiksi. Sääntelystä tulisi näkyä ainakin se, minkä lainsäädännön perusteella kokeilut on tarkoitus toteuttaa (nykyisen lainsäädännön ja suoran valinnan palvelujen osalta lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin perusteella). Ehdotusten suhde lain voimaantuloon jää epäselväksi. Sääntelystä tulisi käydä nimenomaisesti ilmi myös se, että kokeilut ovat kunnille vapaaehtoisia.

Asiakassetelipalvelujen ja henkilökohtaisen budjetin kokeiluun sovellettava sääntely jää niin ikään epäselväksi.

Kielelliset oikeudet

Yhdenvertainen saatavuus

Sosiaali- ja terveystalvuluissa sekä aluehallintoa uudelleen järjestettäessä on oleellista varmistaa kielellisten oikeuksien toteutuminen. Puutteet kielellisten oikeuksien toteutumisessa saattavat johtaa puutteisiin perusoikeuksien ja TSS-oikeuksien toteutumisessa yhdenvertaisesti. Toteutettaessa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalvuluihin on turvattava myös yhdenvertaiset kielelliset perusoikeudet. Toisin sanoen yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa myös omakielisten palveluiden yhdenvertaista saatavuutta.

Kielelliset oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa toteutuvat vaihtelevasti. Aluekohtaiset erot ovat suuria. Suurin haaste on ruotsin- ja saamenkielentaitoisen henkilökunnan saatavuus, sekä puutteet palvelujen järjestämisessä kielellisiin perusteisiin. Ehdotus valinnanvapauslaiksi antaa asiakkaalle mahdollisuuden valita palvelujen tuottaja myös kielellisten palvelujen tason perusteella, ja voi tältä osin parantaa kielellisten oikeuksien toteutumista. Näissä tapauksissa vastuu jää kuitenkin asiakkaalle. Jos kielellisten palvelujen tasoa ei yleisellä tasolla saada parannettua, palvelujen yhdenvertainen saatavuus ei parane.

Palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt

Oikeusministeriö pitää ehdotettua 40 §:ää, jossa säädetään suoran valinnan palvelujen kielestä, tarpeellisenä ja asianmukaisena. Oikeusministeriö pitää myös perusteltuna viittausta oikeuteen käyttää saamen kieltä sekä viittausta järjestämislain 6 §:ään.

Ehdotuksen 41 §:ssä säädettäisiin asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavien palvelujen kielestä. Ehdotuksen mukaan pykälässä tarkoitettu palveluntuottaja voisi itse valita millä kielellä palvelut tuotetaan, suomeksi tai ruotsiksi. Maakunnan olisi mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että palveluja on saatavilla maakunnan kielillä. Tämä edellyttäisi maakunnalta aktiivisia toimia.

Ehdotetun 41 §:n perustelujen mukaan maakunta ei voi edellyttää, että palveluntuottajalla on kykyä toimia suomeksi ja ruotsiksi. Maakunta ei voi myöskään jättää hyväksymättä asiakassetelipalveluntuottajaa sillä perusteella, että palveluja tuotetaan vain toisella kansalliskielellä. Oikeusministeriöllä ei ole aihetta arvioida esitettyä toisin. Oikeusministeriö pitää kuitenkin säännöstä ongelmallisena. Ensinnäkin säännöksestä tai sen perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, että maakunnalla on viime kädessä vastuu siitä, että asiakas saa ehdotuksen 24 §:ssä tarkoitettut palvelut omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Käytännössä on osoittautunut, että julkisilla toimijoilla on ollut mittaviakin vaikeuksia järjestää palveluja ruotsin

kielellä ostopalveluina. Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota 41 §:n 3 momentin tosiasialliseen heikkoon velvoittavuuteen. Tämän mukaan jäisi palveluntuottajan oman harkinnan varaan sitoutuuko hän aika mitta-
viinkin kielellisiin velvollisuuksiin. Näyttää siltä, että kielellisten oikeuksien toteutuminen pääasiassa jäisi yksityisten palveluntarjoajien tahtotilan va-
raan. Koska riittävää kielellisten vaikutusten arviointia ei uudistuksesta ole tehty, on mahdotonta ennakoida miten yksityiset palveluntuottajat tule-
vat toimimaan käytännössä.

Lisäksi ehdotuksen 41 §:n osalta oikeusministeriö toteaa, että saamen kie-
lilain muutosehdotuksessa on todettu lain koskevan myös Lapin maakun-
taa. Siten Lapin maakunnalla säilyvät mm. saamen kielilain 8 §:n sekä 3 lu-
vun mukaiset veloitteet, ja erityisesti on huolehdittava lain 18 §:n toteu-
tumisesta myös käytännössä.

Vaikutusarviointista

Maakunta-, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ei ole tehty
riittävää kielellisten vaikutusten arviointia. Tämä vaikeuttaa myös valin-
nanvapauslain vaikutusten arviointia.

Eräitä muita huomiota kielellisistä oikeuksista

Saamen kieli

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana
on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten
oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Saamen
kielilakia (1086/2003) sovelletaan kaikkiin julkiselle vallalle kuuluviin teh-
täviin, jotka kuuluvat laissa tarkoitetuille viranomaisille. Saamen kielilailla
turvataan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten
vaatimalla tavalla saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kult-
tuuriaan sekä käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa
saamen kieltään, inarinsaamea, koltansaamea tai pohjoissaamea. Laki vel-
voittaa viranomaisia myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.
Tämän lisäksi laki sisältää säännöksiä, joiden perusteella saamelaisten kie-
lilliset oikeudet ovat laajempia kotiseutualueella kuin sen ulkopuolella.
Saamen kielilain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-
aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet
toteutuvat käytännössä, ja lisäksi sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa
myös saameksi. Kielellisiä oikeuksia edistävänä toimenpiteenä viranomai-
nen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin mitä saamen kielilais-
sa edellytetään.

Saamen kielilain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-
aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet
toteutuvat käytännössä, ja sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös

saameksi. Näin ollen viranomaisella on ensisijainen velvollisuus palvella saamenkielistä asiakasta saameksi ja vasta toissijaisesti velvollisuus järjestää asiassa tulkkaus. Lisäksi saamenkielisen henkilön oikeutta palveluiden saamiseen äidinkielellään ei voida jättää toteuttamatta sillä perusteella, että henkilö osaa suomen tai ruotsin kieltä. Ehdotuksen yleisperusteluissa onkin todettu saamen kielen osalta seuraavasti (s. 25): ” Jos kunta tai kuntayhtymä ei pysty järjestämään omakielistä sosiaali- ja terveystalveta esimerkiksi sen vuoksi, ettei koulutettua ja saamenkieltä osaavaa ammattihenkilöä ole käytettävissä, asiakkaalla on oikeus saada tulkkausta kaikille kolmelle saamen kielelle (inarinsaame, kolttasaame ja pohjoissaame).”

Oikeusministeriö toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että hallitus on toukuuussa 2017 antanut eduskunnalle esityksen saamen kielilain muuttamiseksi (HE 44/2017 vp). Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Saamen kielilakia on esitetty muutettavaksi siten, että lain velvoitteet täsmennetään koskemaan myös maakuntia. Lain muutoksen voimaantulon jälkeen samat velvollisuudet, jotka nykyään ovat kunnalla, tulee olla myös maakunnalla.

Viittomakieli

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia ja valinnanvapauslakia käsitellessään perustuslakivaliokunta piti valitettavana, ettei maakunta- ja soiteesityksen tai valinnanvapauslakiesityksen perusteluissa ole tehty selkoa uudistuksen käytännön vaikutuksista viittomakieltä käyttävien asemaan. Ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden merkitys perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen näissä palveluissa ja viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtäviä hoitavien velvollisuuteen edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. (PeVL 26/2017 vp)

Oikeusministeriö pitää erityisen tärkeänä sitä, että viittomakielilaki (359/2015) mainitaan erikseen asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan lakiluonnoksen 3 §:ssä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viittomakielilain tarkoituksesta tulisi lisäksi kertoa lakiluonnoksen perusteluissa, esimerkiksi yleisperusteluissa, jossa viitataan perustuslain 17 §:n 3 momenttiin sekä järjestämislakiin, tai valinnanvapauslain 3 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi säännöksessä todetaan, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Eri hallinnonalojen lainsäädännössä on

useita säännöksiä, jotka koskevat viittomakieltä käyttävien henkilöiden kielellisiä oikeuksia.

Viittomakielilain (359/2015) tarkoituksena on edistää viittomakieltä käyttävän kielellisten oikeuksien toteutumista. Tavoitteena on, että viranomaiset huomioisivat viittomakieltä käyttävät toiminnassaan nykyistä paremmin ja tunnistaisivat heidät nimenomaan kieli- ja kulttuuriryhmänä. Viittomakielilain 3 §:ssä säädetään viranomaisen edistämismääräyksestä: säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Käytännössä tärkeitä toimenpiteitä viittomakielisten kielellisten oikeuksien edistämiseksi ovat muun muassa huolehtiminen siitä, että viittomakielen tulkkeja ja muuta ammattihenkilöstöä on saatavilla riittävästi, sekä viittomakielentaitoisen ammattihenkilöstön kielitaidon hyödyntäminen (HE 294/2014 vp, s. 48). Viittomakielilain 3 §:n 3 momentin mukaan ”mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan”.

Viittomakielilain valmistelun yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu. Lain valmistelun yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi viittomakielisten oikeuksien toteutumisessa olevan merkittäviä puutteita. Esimerkiksi oikeus saada viranomaisen kustantamaa tulkkausapua viranomaisaloitteisia asioita käsiteltäessä ei aina toteudu, vaan viittomakielinen joutuu itse huolehtimaan tulkkausavusta. Perustuslakivaliokunta piti viittomakielilakia koskevassa mietinnössään tärkeänä, että lain vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja viittomakielisten oikeuksiin seurataan ja tarvittaessa valmistellaan lainsäädäntömuutoksia, joilla varmistetaan viittomakielisten oikeuksien toteutuminen (PeVM 10/2014 vp).

Valinnanvapauslaki kuluttajansuojan näkökulmasta

1. Kuluttajansuojalaki

Kuluttajansuojalaki (38/1978, jäljempänä KSL) koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kulutushyödykkeillä tarkoitetaan tavaroiden lisäksi myös palveluita sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille.

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan KSL:ssa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammatillisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Myös julkisyhteisöt ja oikeushenkilöt, jotka ovat julkisyhteisön kokonaan tai osittain omis-

tamia, voivat olla KSL:ssa tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut kuitenkin rajata julkisyhteisöjen järjestämät, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut lain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 360/1992 vp, s. 8). Lisäksi elinkeinonharjoittajaa koskevan 5 §:n perusteluissa mainitaan, että julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, terveyden- ja sairaanhoito, lasten päivähoido ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolelle (HE 360/1992 vp, s. 46).

KSL 2–4 luvun säännökset markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteessa, kohtuuttomista sopimusehdoista ja sopimuksen tulkinnasta koskevat kaikentyyppisiä palveluita. Lisäksi KSL 6 luvun säännökset etämyynnistä ja kotimyynnistä koskevat tietyin soveltamisalarajoituksin palveluja. KSL ei sisällä säännöksiä kuluttajan oikeuksista virhetilanteissa silloin, kun kyse on henkilöön kohdistuvasta palvelusta, esimerkiksi terveystaloudesta. Eräitä kuluttajapalvelusopimuksia koskevan KSL 8 luvun säännöksistä ilmeneviä sopimusoikeuden yleisiä periaatteita on kuitenkin oikeuskäytännössä sovellettu myös henkilöön kohdistuviin palveluihin.

2. Kuluttajansuoja valinnanvapauslaissa

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä kuluttajansuojalain säännösten soveltamisesta laissa tarkoitettuihin palveluihin. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin asiakassetelin (26 §, s. 36) ja henkilökohtaisen budjetin (30 §, s. 40) osalta, että asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovelletaan mm. sosiaalihuollon asiakaslain ja terveydenhuollon potilaslain säännösten lisäksi kuluttajansuojalakia, joka takaa asiakkaalle kuluttajan oikeudet. Perusteluissa todetaan lisäksi sellaisten julkisten hyvinvointipalvelujen osalta, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, että niiden on katsottu jäävän kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle (60 §, s. 71).

2.1. Palvelujen markkinointi

Ehdotetun lain myötä myös sote-palvelujen markkinointi tulee muuttumaan merkittävästi. Yksityiset sote-keskukset tulevat kilpailemaan julkisten keskusten kanssa samoista asiakkaista ja markkinoinnin avulla palveluntuottajat pyrkivät vaikuttamaan asiakaskuntansa muodostumiseen. Todennäköisesti myös julkiset palveluntuottajat tulevat jatkossa markkinoimaan palvelujaan vastaavasti kuin yksityiset palveluntuottajat tekevät jo nykyisin. Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan käsitellä markkinointiin ja sen valvontaan liittyviä kysymyksiä.

KSL 2 luvun markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskevat säännökset perustuvat pääosin EU:n sopimattomia kaupallisia menettelyjä

koskevaan ns. UCP-direktiiviin (2005/29/EY). Direktiiviä koskevassa oikeuskäytännössä (esim. C-59/12) elinkeinonharjoittajan käsitettä on tulkittu laajasti. Kyseisessä EU-tuomioistuimen tapauksessa oli kyse lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvasta sairauskassasta, joka oli antanut harhaanjohtavia tietoja asiakkailleen. Tuomioistuin katsoi, että direktiivissä määritellyn elinkeinonharjoittaja -käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty yleishyödyllistä tehtävää hoitavia laitoksia eikä julkisoikeudellisia laitoksia. UCP-direktiivin tulkintakäytännön perusteella KSL 2 luvun markkinointia koskevia säännöksiä olisi mahdollista soveltaa ainakin osittain myös julkisiin palveluntarjoajiin. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin perusteltua lisätä lakiehdotukseen nimenomainen säännös, jonka mukaan KSL 2 luvun markkinointia koskevia säännöksiä sovelletaan valinnanvapauslaissa tarkoitettujen palvelujen markkinointiin. Tällöin olisi selvää, että KSL 2 luvun säännökset soveltuvat kaikkien valinnanvapauslain soveltamisalaan kuuluvien palvelujen markkinointiin. Lisäksi tulisi säätää siitä, että kuluttaja-asiamiehen tehtäviin kuuluu kuluttajiin kohdistuvan markkinoinnin valvominen myös valinnanvapauslaissa tarkoitettujen palvelujen markkinoinnin osalta.

2.2. Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Ehdotuksen perustelujen mukaan KSL:ia sovellettaisiin asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettaviin palveluihin. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan tarkennettu, miltä osin KSL:n säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Esimerkiksi KSL 3 luvun ja KSL 8 luvun soveltaminen edellyttää sopimussuhdetta asiakkaan ja palveluntuottajan välillä. Kysymys sopimussuhteen syntymisestä asiakkaan ja palveluntuottajan välille laissa tarkoitetuissa tilanteissa on kuitenkin epäselvä. Lakiehdotuksen 26 ja 30 §:n perustelujen mukaan palveluntuottajan ja maakunnan välille syntyy sopimussuhde palveluntuottajan sitouduttua maakunnan liikelaitoksen asettamiin palveluntuottamista koskeviin ehtoihin ja asiakassuunnitelmaan. Asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä sopimuksesta lakiehdotuksessa tai sen perusteissa ei ole mainintaa. Asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa palvelun sisältöön ovat suhteellisen vähäiset. Asiakas voi sopia palveluntuottajan kanssa sellaisista palvelun tuottamiseen liittyvistä seikoista, joilla ei poiketa maakunnan asettamista ehdoista tai asiakassuunnitelmasta. Asiakasetelin osalta asiakas voi sopia esimerkiksi palvelun antamisajasta ja henkilökohtaisen budjetin osalta myös siitä, miten ja missä avustaminen tapahtuu.

Palveluntuottajan ja asiakkaan välisessä suhteessa on näissä tilanteissa joitakin sopimussuhteelle tyypillisiä piirteitä, vaikka palvelun sisältö määryytyykin lähes yksinomaan palveluntuottajan ja maakunnan liikelaitoksen välisen sopimuksen perusteella. Sopimusoikeudellisesti tilannetta on kuitenkin mahdollista tulkita niin, että palveluntuottaja on sopimussuhteessa myös asiakkaaseen, koska asiakkaalla on oikeus sopia tietyistä asioista suoraan palveluntarjoajan kanssa. Voidaan katsoa, että asiakkaan valites-

sa palveluntuottajan heidän välilleen syntyy sopimus siitä, että palveluntuottaja sitoutuu toteuttamaan palvelun asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin ehtojen ja asiakassuunnitelman sekä kyseistä palvelua koskevien säännösten mukaisesti. Tätä tulkintaa tukee myös 55 §:n perusteluisa oleva maininta, jonka mukaan palvelun tuottaja vastaa toiminnastaan ja sen vaatimusten mukaisuudesta *sekä asiakkaalle että asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin antajalle*.

Asiakkaan oikeudet olisi kuitenkin perusteltua taata riittävän selkeästi nimenomaisella säännöksellä sopimussuhteen luonteesta ja KSL:n soveltumisesta. Asiakassetelissä ja henkilökohtaisessa budjetissa on samoja piirteitä kuin voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisessa palvelusetelissä. Kyseisen lain 6 §:n 2 momentin mukaan edellytetään nimenomaisesti, että palvelusetelin saanut asiakas tekee sopimuksen palvelun tuottajan kanssa palvelun antamisesta. Tämän lisäksi kyseisessä pykälässä säädetään, että tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja periaatteet.

Asiakassetelillä tai henkilökohtaisen budjetin puitteissa palvelun ostavan asiakkaan asemaa KSL:n soveltumisen osalta tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan selkeyttää täydentämällä lakiehdotuksen 26 ja 30 §:iä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 virkkeen sisältöisellä säännöksellä.

2.3. Suoran valinnan palvelut

Lakiehdotuksen 60 §:n perustelujen mukaan julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäävät kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Ottaen huomioon edellä selostetut KSL:n perustelut, oikeusministeriö yhtyy siihen näkemykseen, että ehdotetun lain mukaiset julkiset hyvinvointipalvelut jäisivät KSL:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Tulkinnanvaraista kuitenkin on, missä määrin yksityiset palveluntarjoajat, jotka toimivat normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti ja voittoa tavoitellen, jäävät KSL:n sääntelyn ulkopuolelle. Se, että ehdotetussa laissa tarkoitettut palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin ja asiakkaan maksettavaksi jää vain maakunnan veloittama asiakasmaksu, puoltaisi näkemystä, jonka mukaan kyseiset palveluntarjoajat eivät olisi KSL:n tarkoitettamia elinkeinonharjoittajia tuottaessaan lakiehdotuksen nojalla annettavia palveluja. Tosin nykyisin eräissä KSL:n piiriin kuuluvissa hankinnoissa, kuten lääkeostoissa, pääosa tai jopa koko vastike tulee verovaroista eikä tämän ole katsottu estävän KSL:n soveltumista.

2.4 Kuluttajansuojan kehittäminen sote-palveluissa

Kuluttajansuojan kannalta ei ole perusteltua, että asiakkaan oikeudellinen asema jää epäselväksi. Kuluttajansuojan ja palveluntuottajien tasapuolisen kohtelun kannalta ei myöskään voida pitää perusteltuna, että asiakkaan oikeudet ja palveluntuottajan velvollisuudet riippuvat siitä, hankkiiko asiakas lakiehdotuksessa tarkoitettuja palveluja julkiselta vai yksityiseltä palveluntuottajalta tai siitä, onko kyseessä suoran valinnan palvelu, asiakassetelillä hankittava palvelu tai henkilökohtaisen budjetin puitteissa toteutettava palvelu.

Lakiehdotukseen sisältyy kuluttajansuojan näkökulmasta paljon tulkin-
nanvaraisuutta. Tämä on osin ymmärrettävää ottaen huomioon, miten kii-
reisellä aikataululla tämä monessa suhteessa oikeudellisestikin monimut-
kainen sääntelyehdotus on valmisteltu. Oikeusministeriö pitää tärkeänä,
että ehdotuksen jatkovalmistelussa selkiinnytetään asiakkaan oikeudellis-
ta asemaa suhteessa niin yksityisiin kuin julkisiin sosiaali- ja terveystalve-
luiden tuottajiin sen suuntaisesti kuin edellä kohdissa 2.1 ja 2.2 esitetään.
Oikeusministeriö pitää niin ikään tärkeänä, että kuluttajansuojalain sovel-
tumista yksityisiin ja julkisiin sosiaali- ja terveystalveihin arvioidaan ko-
konaisvaltaisesti, myös suhteessa muuntotyyppeihin palveluihin. Koska
KSL:ssä ei ole yleissäännöksiä henkilöön kohdistuvista palveluista, oike-
usministeriön näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista aluksi val-
mistella näitä palveluja koskevat säännökset kuluttajansuojalakiin. Siinä
yhteydessä voidaan arvioida myös, miltä osin valmisteltavat yleissäännök-
set soveltuvat ehdotetussa valinnanvapauslaissa säänneltyyn palvelutar-
jontaan ja miltä osin niiden osalta tarvitaan erityissääntelyä. Tällöin on ar-
vioitava myös kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa ja resursseja käsitellä
ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista palveluista aiheutuvia kulutta-
jariitoja. Oikeusministeriö tulee käynnistämään edellä tarkoitettun, kulut-
tajansuojasäännösten täydentämiseen tähtäävän valmistelun heti kun se
valmisteluresurssien kannalta on mahdollista, mahdollisesti jo keväällä
2018.

3. Muita huomioita

3.1 Maakunnan mahdollisuudet turvata palvelutuotannon sopimuksen- mukaisuus

Lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentin mukaan maakunta voi asettaa suoran
valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella bud-
jetilla annettavan palvelun tuottajille palvelun laatua, voimavaroja ja saa-
tavuutta sekä muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja. Toisaalla la-
kiehdotuksessa, sen 10 luvussa säädetään palveluntuottajalle suoritetta-
vista korvauksista, ml. niiden maksuaikataulusta. Ottaen huomioon nämä
säännökset yhdessä on epäselvää, voiko maakunta ottaa sopimusehtoihin
säännöksiä siitä, että se pidättäytyy osittain esim. kiinteän korvauksen

suorittamisesta siinä tapauksessa, että palvelutuotanto ei ole vastannut asetettuja ehtoja, ja vaatii virhettä vastaavaa hinnanalennusta sovittuun kiinteään korvaukseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan maakunnalle kuuluvasta tällaisesta oikeudesta olisi perusteltua säätää nimenomaisesti lakiehdotuksessa, jotta maakunnalla olisi asianmukaiset keinot varmistaa palvelujen suorittaminen asetettujen ehtojen mukaisesti. Samoin lakiehdotuksessa olisi syytä mainita osapuolten mahdollisuudesta sopia muista seuraamuksista, kuten sopimussakoista, sopimusrikkomusten varalta.

3.2. Palveluntuottajan vastuu palveluista

Lakiehdotuksen 60 §:ssä todetaan, että palveluntuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään sekä mitä maakunnan toiminnalle asettamista edellytyksistä tai ehdoista johdetaan. Lisäksi palveluntuottaja vastaa palveluunsa liittyneiden hoitokomplikaatioiden ja vastaavien korjaamisen kustannuksista.

Pykälän perusteluissa viitataan potilasvahinkolakiin (585/2986), jonka perusteella osa hoitokomplikaatioista tulee korvattavaksi potilasvakuutuksesta, mutta muuten hoitokomplikaatiosäännöstä ei perustella mitenkään eikä sen sisältöä avata. Pykälän sanamuodon perusteella palveluntuottajalla olisi ankara vastuu kaikista mahdollisista palveluun liittyvistä eitoivotuista seurauksista, myös sellaisista, jotka eivät ole potilasvahinkolain perusteella korvattavia. Korvausvastuun syntymiseen ei millään lailla vaikuttaisi se, onko palvelu toteutettu niin hyvin kuin mahdollista ja olisiko komplikaatiota edes ollut mahdollista välttää toisin toimimalla. Pykälän sanamuodon perusteella palveluntuottajan korvausvastuu olisi paitsi määrällisesti, myös ajallisesti rajoittamaton. Näin ankara vastuu hoitokomplikaatioista voi olla etenkin pienille palveluntuottajille este toimia suoran valinnan palveluntuottajina taikka asiakassetelillä tai henkilökohdallisella budjetilla annettavan palvelun tuottajina.

Pykälän ja sen perustelujen valossa on epäselvää lisäksi se, kenen puoleen asiakkaan tulee kääntyä hoitokomplikaatioiden korjaamiseksi. Normaalisti sopimussuhteessa asiakkaan on reklamoitava palvelun tarjoajaa palvelun suorittamisessa tapahtuneesta virheestä ja palvelun tarjoajalla on oikeus ensisijaisesti korjata tapahtunut virhe, jos se on mahdollista. Käsiteltävässä pykälässä säädetään kuitenkin vain palvelun tuottajan korvausvastuusta kustannusten osalta.

Pykälän perusteluissa tulisi vähintäänkin tarkentaa, millaisia hoitokomplikaatioita säännös koskee sekä mitä hoitokomplikaatioita vastaavilla tilanteilla tarkoitetaan. Säännöksen sanamuodon mukainen ankara ja rajoittamaton vastuu huomioon ottaen olisi tarpeen arvioida myös säännöksen taloudellisia vaikutuksia palveluntarjoajille.

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen