

Asia: VN/14098/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esitän lausuntonani seuraavaa.

2.1 Yksityisen palveluntuottajan alihankinta

Voimassa olevan sote-järjestämislain 17 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottava yksityinen palveluntuottaja voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöään täydentävää työvoimaa alihankkijalta. Mainittuja palveluja voidaan hankkia alihankkijalta kuitenkin vain, jos siitä on sovittu hyvinvointialueen kanssa 15 §:n 2 momentin mukaisesti. Lisäksi edellytyksenä on, että yksityinen palveluntuottaja ilmoittaa hyvinvointialueelle alihankkijat, joita sen on tarkoitus käyttää ja esittää selvityksen siitä, että nämä täyttävät 14 §:ssä säädetyt vaatimukset, ja että hyvinvointialue antaa hyväksyntänsä kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen.

Esitysluonnoksessa on ehdotettu 1 momenttia muutettavaksi siten, että ostopalveluntuottaja voisi hankkia osan ostopalvelusopimuksen mukaisista palveluista tai osan mainittuja palveluja antavasta henkilöstöstä alihankintana.

Voimassa olevassa säännöksessä on edellytetty, että alihankintana voidaan hankkia korkeintaan täydentävää toimintaa, ja perusteluiden mukaan korkeintaan 30–49 prosenttia yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista. Esitysluonnoksessa (s. 4) todetaan seuraavaa:

”Alihankinnan rajaaminen laissa täydentävään toimintaan ja perusteluissa prosenttihaarukkaan (enintään 30–49 prosenttia) ei määrittele riittävän tarkasti, mitä täydentävä toiminta tarkoittaisi käytännössä. Alihankinnan määrällistä rajaamista keskeisempää on ostopalveluntuottajan oma osaaminen ja kyky ohjata toimintaa alihankintatilanteissa.”

Totean, että luonnosesityksessä ei ole tuotu esiin yksityiskohtaisemmin sitä, minkälaisia tulkintavaikeuksia voimassa olevan lain täydentävän toiminnan määritelmä on palveluntuottajille aiheuttanut. Tämän vuoksi en voi ottaa kantaa siihen, mikä vaikutus muutoksella olisi nykytilaan verrattuna, kun otetaan lisäksi huomioon, että säännösehdotuksen muotoilu (alihankintana voitaisiin hankkia palveluista tai henkilöstöstä ”osa”) ei käsitykseni mukaan ole sekään yksiselitteinen.

Pidän esitysluonnoksen vaikutustenarviointia tältä ja muiltakin osin varsin puutteellisena. Kun otetaan huomioon, että esitysluonnoksen mukaan alihankinnan sääntelyä kevennettäisiin, perusteluissa tulisi mielestäni ottaa erikseen kantaa siihen, voidaanko alihankinnan laajentamisella ajatella olevan vaikutusta perusoikeuksien, eritoten hyvän hallinnon ja oikeusturvan, toteutumiselle. Tähän kysymykseen palaan vielä jäljempänä.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Tämä voi tapahtua vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Sote-järjestämislain 12 §:ssä säädetään niistä tehtävistä, jotka voidaan hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Esitysluonnoksessa (s. 13) todetaan, että alihankintasääntelyn on toteutettava perustuslain 124 §:n reunaehdot ja alihankintaan on ulotettava samat vaatimukset kuin ostopalveluunkin, joten alihankinta on mahdollista vain, jos tästä on nimenomaisesti säädetty.

Esitysluonnoksen (s. 13–14) mukaan yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti mutta ehdotonta kieltoa sille ei kuitenkaan ole osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valinnanvapausjärjestelmään liittyen, että alihankinta rajataan koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp, s. 57).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausunut sote-järjestämislain valmistelun yhteydessä (PeVL 17/2021 vp) alihankinnasta ja todennut, että ”valiokunnan käsityksen mukaan alihankinnasta nyt ehdotettua väljempikin sääntely on mahdollinen, kunhan sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset”.

Esitysluonnoksen perusteella palveluntuottajan alihankintamahdollisuudet laajenevat. Perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen perusteella herää kysymys, onko alihankintaa kuitenkaan perustuslain 124 § huomioon ottaen mahdollisuus hankkia niin laajasti tai tarkemmin ennalta määrittelemättömästi kuin esitysluonnoksessa esitetään. Esitysluonnoksesta ei ilmene, että lopullisesta hallituksen esityksestä pidettäisiin tarpeellisena hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Mielestäni alihankintamahdollisuuksien laajentuessa kattamaan myös muuta kuin täydentävää toimintaa esityksestä olisi hyvä selkeästi ilmetä, millä perusteella valiokunnan lausuntoa ei pidettäisi tarpeellisena valiokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön nähden.

Pidän myös tärkeänä, että alihankintamahdollisuuksien laajetessa palveluntuottajan valvontavastuu tuodaan korostetusti esiin. Lisäksi pidän välttämättömänä sitä, että hyvinvointialue tulee tietoiseksi

alihankinnan määrästä jo palveluntuottajan kanssa sopimusta tehdessään, jotta hyvinvointialue voi valvoa sitä, missä määrin palveluja tosiasiallisesti tuotetaan alihankintana.

2.2 Alihankinnan ketjutus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alihankinnan ketjutus mahdollistettaisiin tietyissä rajatuissa tilanteissa (s. 4):

”Koska yksityisen palveluntuottajan alihankkijan mahdollisuudesta hankkia palveluja edelleen toiselta palveluntuottajalta ei ole säädetty, yksityisen palveluntuottajan alihankkija ei voi hankkia palveluja edelleen seuraavalta alihankkijalta, eli hankinnan ketjutus on kielletty. Kielto johtaa siihen, että varsinkin pienten yritysten ja yksittäisten ammatinharjoittajien edellytykset tarjota palveluja ovat heikot. Tämän perusteella olisi tarvetta väljentää kieltä siten, että tilapäisesti sairauden tai vanhempainvapaan tai muun vastaavan syyn perusteella alihankkija voisi hankkia palveluja alihankintana.”

Nähdäkseni alihankinnan ketjutus voi sinänsä johtaa myönteisiin vaikutuksiin palvelun käyttäjiin nähden, kun alihankkijan tilapäinen poissaolo ei välttämättä johtaisi palveluntarjoajan muutokseen tai katkokseen palvelun tuottamisessa.

Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkemmin ilmene, miten asiakkaiden oikeusturva ja hyvä hallinto toteutuvat, kun alihankinta tilapäisesti ketjutetaan.

Voimassa olevan sote-järjestämislain 19 §:ssä säädetään hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisen palveluntuottajan toimintaan. Lain 20 §:ssä puolestaan säädetään rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Molemmissa pykälissä viitataan nimenomaisesti ”palveluntuottajaan ja tämän alihankkijaan”.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei muihin sote-järjestämislain pykäliin, joissa on viittauksia palveluntuottajaan ja alihankintaan, olisi tulossa muutoksia. Näin ollen nähdäkseni ketjutuksen suhde (alihankinnan alihankinta) edellä sanottuihin oikeusturvaa ja hyvää hallintoa sekä vastuukysymyksiä koskeviin pykäliin jää avoimeksi ja voi aiheuttaa tulkintaongelmia asioissa, jotka ovat varsin merkityksellisiä asiakkaan saaman palvelun laadulle sekä oikeuksien toteutumiselle. Vastakohtaispäätelmien torjumiseksi luonnosta olisi mielestäni perusteltua täsmentää siten, ettei jäisi epäselvyyttä siitä, että ketjutetussakin alihankinnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon soveltuvat samat vaatimukset oikeusturvasta, hyvästä hallinnosta ja vastuista, jotka koskevat palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita.

Koska voimassa olevassa sote-järjestämislaissa ei ole mahdollistettu alihankinnan ketjutusta eikä asiaan siten ole aikaisemmin otettu perustuslakivaliokunnassa kantaa (s. 14), tässäkin yhteydessä olisi mielestäni aiheellista tarkemmin perustella, mikäli valiokunnan lausuntoa ei pidettäisi tarpeellisena hankkia lopullisesta hallituksen esityksestä.

2.3 Palveluntuottajien ja alihankkijoiden valvonta

Suomen perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen valvontatoimivaltaa määrittävä julkisen tehtävän käsite on laajempi kuin perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän käsite.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden, esimerkiksi yksityislääkäreiden valvonta, eikä myöskään yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien valvonta. Arvio on kuitenkin toinen, kun hyvinvointialue hankkii palveluja tällaisilta palveluntuottajilta, ja silloin, kun kyse on näiden palveluntuottajien käyttämistä alihankkijoista.

Olen toisessa asiayhteydessä tuonut esiin, että oikeusasiamiehen valvontavalta kulkee lähtökohtaisesti viranomaistehtävien järjestämistavan muutoksien mukana, joko niin, että yksityisen palveluntarjoajan toiminta tulee valvonnan piiriin palvelun järjestämistä koskevalla lakiin perustuvalla sitoumuksella, tai poistuu valvonnan piiristä tuon sitoumuksen lakattua .

Alihankinnan käyttöalan laajentaminen ja etenkin sen ketjutus johtavat todennäköisesti myös eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavien piirin laajenemiseen. Jotta oikeusasiamies voi tietää, ketkä toimijat kulloinkin kuuluvat sen valvontavallan piiriin, alihankkijoiden ja erityisesti alihankintaketjun tulee olla hyvinvointialueella selkeästi tiedossa ja toisaalta myös mutkattomasti muiden tätä tietoa tarvitsevien viranomaisten saatavilla.

2.4 Sosiaalihuoltolain muuttaminen

Esitysluonnoksen mukaan sosiaalihuoltolain oikaisuvaatimusta koskevaan pykälään (50 §) tehtäisiin teknisluonteinen muutos. Esitysluonnoksessa (s. 4) on tuotu esiin ratkaisuni EOAK/4224/2023, jossa pidin tätä lainmuutosta tärkeänä erityisesti asiakkaan oikeuksien ja yhtenäisen hallinto- ja soveltamiskäytännön turvaamiseksi. Tähän nähden pidän nyt esitettyä muutosta asianmukaisena.

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
ja Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Heli Karjalainen-Michael