



18.1.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sote-uudistukseen liittyvän lainsäädännön muuttamiseksi**

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta. Ministeriö pitää hyvinvointialueiden rahoituslakiin sekä sote-uudistuksen lainsäädännöllä säädettyjen neuvottelukuntien sääntelyyn esitettyjä muutoksia selkeyttävinä ja siten perusteltuina. Ministeriö pitää tärkeänä lainvalmistelun hyvää laatua, jota valmistelulle annettu liian kireä aikataulu voi uhata. Jatkovalmistelussa hallituksen esitysluonnoksen laatua parantaa sisällöllinen selkeyttäminen, mutta myös kielenhuolto. On tärkeää, että ehdotettava teksti on ymmärrettävää ja sujuvaa. Ministeriö lausuu lisäksi yksityiskohtaisemmin alla olevia ehdotuksia ja huomioita.

*Tarve lisätä hallituksen esitykseen perintö- ja lahjaverolain muutos*

Valtiovarainministeriö esittää hallituksen esitysluonnosta täydennettäväksi siten, että siihen lisätään ehdotus laiksi perintö- ja lahjaverolain muuttamisesta liitteenä olevan mukaisesti (Liite 1). Lainmuutoksella hyvinvointialueet asetettaisiin perintö- ja lahjaverotuksen suhteen maakuntien kanssa samaan asemaan siten, että ne vapautettaisiin perintö- ja lahjaverosta.

*Tukipalvelujen tuottamista koskeva siirtymäaika säännös (nk. sote-uudistuksen voimaantulolaki (616/2021) 69 a §, lausuntopyynnön kysymys 2)*

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueet voivat tuottaa tarvitsemansa tukipalvelut joko omana toimintanaan, yhteistyössä toisten hyvinvointialueiden kanssa tai hankintalain mukaisia kilpailutus- ym. menettelyitä noudattaen. Tukipalveluissa on pääsääntöisesti kyse markkinaehtoisesta toiminnasta, jolloin sovellettavaksi tulevat sekä yhtiöittämisvelvollisuus että hankintalain mukaiset kilpailuttamisvaatimukset. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan hyvinvointialue voisi ostaa ja kunta tai kuntayhtymä myydä tukipalveluja hyvinvointialueelle 1.1.2024 saakka kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden sitä estämättä, jos kunta on ennen 1.1.2023 tuottanut tukipalveluja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyen ja hankinta alittaa hankintalain mukaiset EU-kynnysarvot.

Valtiovarainministeriö ilmaisee varauksellista suhtautumistaan ehdotukseen ja korostaa, että markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus sekä hankintalaissa säädetyt vaatimukset perustuvat EU-oikeuteen. Hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on siten varmistettava mahdollisen

siirtymäsäännöksen hyväksyttävyyden EU-kilpailuoikeuden (hankintalainsäädäntö ja valtioneuvoston päätökset) näkökulmasta.

Ministeriö huomii, että ehdotettu säännös on soveltamisalaltaan hyvin laaja ja koski kaikkia sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tukipalveluita. Mahdollisen siirtymäajan vaikutukset hyvinvointialueiden toiminnan valmisteluun ovat nykyhetkellä epäselviä. Harkittaessa siirtymäaika säännöksen tarpeellisuutta tulee huolellisesti arvioida sääntelyn vaikutuksia hyvinvointialueiden käynnissä olevaan valmisteluun ja järjestämisvastuun siirron aikatauluun. Ministeriön vastaanottamien kuntien ja hyvinvointialueiden viestisisällöt siirtymäajan tarpeellisuudesta ovat olleet ristiriitaisia, eikä ehdotetun sääntelyn tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta ole ministeriön näkemyksen mukaan mahdollista muodostaa yksiselitteistä käsitystä. Tämä tulisi hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa esiintuoda.

Lisäksi ministeriö huomii, että ehdotetulla sääntelyllä yhtiöittämisvelvollisuudesta ja hankintalain vaatimuksista poikettaisiin vain määräaikaaisesti (12 kuukautta). Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevasta määräaikaista poikkeuksesta huolimatta kuntien tulisi kuitenkin pääsääntöisesti hinnoitella hyvinvointialueille tarjoamansa palvelut markkinaperusteisesti ja pitää niistä erillistä kirjanpitoa, jotta järjestely ei aiheuttaisi kilpailua vääristävää alihinnoittelua. Merkittävimmän sote-uudistuksen valmistelun aikatauluriskin muodostaa nykyhetkellä välttämättömien ICT-ratkaisuiden toteuttaminen (ml. taloushallinnon tietojärjestelmät) vuoden 2022 kuluessa. Esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika sääntely ei poista tätä riskiä.

Valtiovarainministeriö korostaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettavan siirtymäajan käyttäminen ei tarkoittaisi hyvinvointialueiden toiminnan valmistelun hidastamista tai keskeyttämistä. Siten, tukipalvelujen tuottamisen tulee tapahtua, viimeistään siirtymäajan päättymisen jälkeen, kansallisesti hankintalain ja myös EU:n kilpailulainsäädännön näkökulmasta ongelmattomasti niillä tavoilla, jotka lainsäädäntö kunnille ja hyvinvointialueille mahdollistaa.

*Potilastietojen käsittely Uudellamaalla (nk. Uusimaa-laki 25 §, lausuntopyynnön kysymys 1)*

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan voimassa olevaa sääntelyä täydentävää sääntelyä potilastietojen käsittelystä Uudellamaalla, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen täytäntöönpano saadaan turvattu.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan terveydenhuoltolain 9 §:n korvaavaa määräaikaista oikeutta luovuttaa potilastietoja hoidon edellyttämässä laajuudessa Uudenmaan maakunnassa potilasta hoitavalle, jos potilas ei olisi kieltänyt tietojen luovuttamisesta. Tämä toteutettaisiin lisäämällä uusi 64 a § lakiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista. Määräaikainen laki sosiaali- ja

terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain muuttamisesta tulisi voimaan mahdollisimman pian ja olisi voimassa 31.12.2025 saakka. Pysyvä lainsäädäntö potilastietojen luovutukseen tullaan esittämään sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintasäädösten kokonaisuudistuksen yhteydessä, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi syyskuussa 2022.

Esitysluonnoksen osiossa 12, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, sivulla 45 todetaan, että potilastietojen käsittelyä Uudellamaalla sekä sopimuksiin ja päätöksiin liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilötietojen käsittelyä on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Muulta osin esitystä ei ole arvioitava perustuslain perusteella.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että terveydenhuoltolain 9 §:n väliaikaisesti korvaava sote-voimaannolakiin lisättävä 64 a §:ää tarkasteltaisiin myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa sivulla 24 viitataan siihen, että väliaikainen 64 a § turvaa potilastietojen saatavuutta hoidettaessa potilasta Uudellamaalla ja tällä tavoin parantaa potilasturvallisuutta esimerkiksi potilaan siirtyessä perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon. Potilastietojen saatavuutta voitaisiin käsitellä säätämisyjärjestysosiossa myös siitä näkökulmasta, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia sillä on potilasturvallisuuteen, hoidon laatuun ja hoitotuloksiin. Tietojen luovuttamisen väliaikaisen järjestämisen viimekätisenä tarkoituksenakin voitaisiin pitää potilasturvallisuuden yhdenvertaisuutta Uudenmaan hyvinvointialueilla suhteessa potilasturvallisuuteen ja hoidon laatuun muilla hyvinvointialueilla.

Valtiovarainministeriö kiinnittää yleisesti huomiota ehdotetun sääntelyn monimutkaisuuteen. Ministeriö huomioi myös, että eduskunnassa on käsitellyssä nk. sote100-lakiesitys (HE 56/2021 vp). Lausuntopyynnön kohteena olevalla esitysluonnoksella olisi tähän riippuvuus, sillä sote100-lakiesityksessä ehdotetaan kumottavaksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 9 §. Potilastietojen käsittely Uudellamaalla vaikuttaa keskeisiltä osin nojautuvan nimenomaan tuohon kumottavaksi ehdotettuun terveydenhuoltolain pykälään.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä selkeitä perusteluja sille, miksi Uudellamaalla ei pystyittäisi toimimaan mainitun jo hyväksytyyn lainsäädännön mukaisesti, mikäli terveydenhuoltolain 9 § kumotaan. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin välttämätön potilastietojen saatavuus Uudenmaan alueella, ja että ehdotettu sääntely on edellytyksenä, jotta sote-uudistuksen lainsäädäntö on toimeenpantavissa myös Uudellamaalla. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että valmistelussa on jouduttu tapahtuneiden

tosiasioiden eteen siten, että sote-uudistuksen aikataulusta johtuen Uudenmaan erilliskorjaus johtaa myös potilas- ja asiakastietojen erilaiseen käsittelyyn suhteessa muihin hyvinvointialueisiin, mikä asettaa myös Uudenmaan asiakkaat erilaiseen asemaan muuhun maahan verrattuna. Toisaalta esitysluonnoksessa ei kerrota, mitä nämä vallitsevat tosiasiat ovat, eikä tosiasioiden suhdetta sote-uudistuksen jo hyväksytyyn lainsäädäntöön tai muuhun voimassa olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Tämä vaikuttaa myös siihen, että tiedonhallinnan kokonaisuus vaikutuksineen jää epäselväksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnosta tulisi tältä osin jatkovalmistelussa selkiyttää ja tarkentaa.

Esitysluonnoksen nykytilan arvioissa tuodaan esille, että terveydenhuoltolain 9 §:n mukainen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntelyratkaisu ei täytä tietosuojasetuksen ja perustuslain vaatimuksia (s. 8). Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan väliaikaisesti kuitenkin vastaavaa sääntelyratkaisua kuin kumottavaksi ehdotettu terveydenhuoltolain 9 §. Valtiovarainministeriö pitää esitettyä sääntelyratkaisua ongelmallisena ottaen huomioon, että hallituksen esityksessä HE 56/2021 vp on ehdotettu EU-oikeudellisista ja valtiosääntöisistä syistä kumottavaksi vastaava sääntelyratkaisu, kuin lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa on ehdotettu.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jatkossa *tiedonhallintalain*) 15 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvaluustoimenpitein tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys. Kuten esitysluonnoksessakin on tuotu esille, ajantasaiset potilastiedot tulee tallentaa Kanta-arkistopalveluun. Esitysluonnoksessa ehdotettu ratkaisu eroaa tästä lähtökohdasta, kun Uudenmaan alueella on tarkoitus luovuttaa potilas- ja asiakastietoja viranomaisten omien tietovarantojen välillä. Asialla on merkitystä tietoaineistojen alkuperäisyyden, ajantasaisuuden ja virheettömyyden kannalta. Valtiovarainministeriö korostaa, että ehdotettavan sääntelyratkaisun vaikutukset sekä hyväksyttävyyden erityisesti tietoturvaluustun näkökulmasta tulee jatkovalmistelussa perustella asianmukaisesti.

#### *Tiedonhallintalain mukainen vaikutusarviointi*

Valtiovarainministeriö painottaa, että tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Tiedonhallintalain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten

vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin.

Esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset koskien sekä Uudenmaan erilliskorjaus- ja rekisterinpitäjien välisestä tietojen antamisesta että hyvinvointialueiden tietojensaantioikeuden laajentamisesta osoittavat osaltaan, että sote-uudistuksen lainsäädäntöehdotuksen (HE 241/2020 vp) tiedonhallinnon muutosvaikutusten arviointi on ollut osaltaan vaillaista. Valtiovarainministeriö korostaa ehdotettavien muutosten vaikutusarvioinnin jatkovalmistelua, sillä tiedonhallinnan muutokset ovat keskeisessä asemassa ja osin jopa edellytyksenä nk. sote-uudistuksen asianmukaiselle ja tulokselliselle toimeenpanolle. Ministeriö pyytää kiinnittämään jatkovalmistelussa erityistä huomiota esitysluonnoksen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että mikäli Uudenmaan tiedonhallinnan kokonaisjärjestelyt eivät nykyisin täytä voimassaolevan lainsäädännön vaatimuksia, tarpeellisten muutosten toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten ei voi ongelmattomasti katsoa kuuluvan hyvinvointialueille osoitettavalla valtion rahoituksella korvattavaksi. Tällaisten muutoskustannusten rahoitusvastuu tulee selkeyttää ennen hallituksen esityksen antamista.

*Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus (nk. voimaanpanolaki 13 § ja 64 §, lausuntopyynnön kysymys 3)*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueen tiedonsaantioikeutta siten, että väliaikaisella toimielimellä olisi oikeus saada sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoja silloin, kun tiedot olisivat välttämättömiä asiakkaan hoidon ja palvelujen jatkuvuuden sekä hoitoon ja palveluun liittyvien yksilökohtaisiin sopimuksiin liittyvine velvoitteiden täyttämiseksi. Taustana tälle on esitysluonnoksen mukaan se, että uudistuksen toimeenpanossa on ryhdytty selvittämään hyvinvointialueiden vastuulle siirtyviä sopimuksia ja havaittu, että sopimukset sisältävät mm. sosiaalihuollon asiakkaiden henkilötietoja, joiden luovutus voimaanpanolain 13 § ei nykyhetkellä ole mahdollista.

Valtiovarainministeriö painottaa, että jatkovalmistelussa tulisi varmistaa annettavien tietojen tietojensaantioikeuksien riittävyys. Lisäksi ministeriö huomioi, että ehdotetun säännösmuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa tietojen luovuttaminen hyvinvointialueille ennen 1.1.2023. Kun hyvinvointialueen viranomaisten tietojen käsittelyoikeus muodostuu vasta 1.1.2023 alkaen, muodostuuko ehdotuksesta tilanne, jossa kunta tai kuntayhtymä luovuttaa tiedot, mutta tietojensaajalla ei olisi käsittelyperustetta tiedoille?

Valtiovarainministeriö esittää voimaanpanolain 64 §:n ehdotettua säännösmuutosta pelastustoimen asiakirjojen siirtymisen lisäksi täsmennettäväksi siltä osin, kuinka vanhoja kuntien hallussa olevia asiakas- ja

potilasasiakirjoja on tarkoituksenmukaista siirtää hyvinvointialueille. On mahdollista ja todennäköistä, että vanhin kuntien hallussa oleva asiakas- ja potilasaineisto ei ole ministeriön näkemyksen mukaan tarpeen hyvinvointialueen tehtävissä. Tällaisen aineiston irrottaminen olemassa olevasta arkistosta teettäisi kunnissa tarpeetonta arkistojen järjestelytyötä. Lisäksi ministeriö katsoo, että kunnan hallinnassa olevien yksityisten palveluntuottajien asiakas- ja potilasasiakirjojen siirtymistä koskevaan säännökseen tulisi sisällyttää myös niihin liittyvät asiakirjat, jotta yksityiseltä palveluntuottajalta siirtynyt aineisto säilyisi eheänä kokonaisuutena.

*Muut esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset (lausuntopyynnön kysymys 5)*

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annettuun lakiin (616/2021) lisättiin eduskuntakäsittelyssä 65 §, jonka nojalla hyvinvointialue ja kunnat voivat sopia, että hyvinvointialue ottaa hoitaakseen alueensa kunnilta ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

Nykyisin aluehallintovirasto maksaa maa- ja metsätalousministeriön siirtämästä ns. eläinlääkintähuoltomäärärahasta (valtion talousarvion momentti 30.20.20) kunnalle korvauksen eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta kunnan laskutuksen perusteella. Aluehallintovirastot myös laskuttavat valvonnan kohteena olevia toimijoita maksullisesta valvonnasta kunnan tekemien ilmoitusten perusteella. Kuntakorvaus samoin kuin virkasuhteisen eläinlääkärin toimivalta ja oikeus periä palkkiota jäävät pykälän lisäyksen jälkeen laissa jonkin verran epäselvästi hahmottuviksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeenpanolain 65 §:n 4 momenttia tekemällä siihen eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan rahoitukseen sekä virkaeläinlääkärin asemaan liittyvät tarvittavat täsmennykset. Muutos merkitsisi, että sopimuksen tehneeseen hyvinvointialueeseen virkasuhteessa oleva eläinlääkäri rinnastettaisiin pykälässä tarkoitettua ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä sovellettaessa kunnaneläinlääkäriin vastaavalla tavalla kuin hyvinvointialue kuntaan. Rinnastus kattaisi paitsi lainsäädännön mukaisen toimivallan käytön ja velvollisuudet, myös oikeuden periä asiakasmaksuja. Valtion viranomaisen maksaisi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa koskevan valtion korvauksen suoraan hyvinvointialueelle tämän laskutuksen perusteella ilman, että laskutus ja raha kiertäisivät kuntien kautta. Samoin valtion viranomaisen määräisi ja perisi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan suoritemaksut myös hyvinvointialueella suoritettuna valvonnan osalta (s. 21).

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota luonnoksen sivulla 26–27 olevaan harhaanjohtavaan tekstiin. Luonnoksen mukaan *”tammikuussa 2021 valmistuneen Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvityksen ehdotuksen mukaan kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueiden*

*järjestämisvastuulle vuonna 2026. Tämä olisi omiaan yksinkertaistamaan tehtävien rahoitusta.*” Toisin kuin luonnoksessa väitetään, parlamentaarisen työryhmän työ on luonteeltaan selvitystyön loppuraportti. Hallitus ei ole tehnyt linjauksia selvitystyön johdosta, eikä lainvalmistelussa ole toistaiseksi ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtymistä ei näin ollen pitäisi kuvata jo päätettynä tai säädettyinä asiana, eikä nyt esitettyä mallia voida pitää itsestään selvänä välivaiheena, kuten luonnoksen sivulla 27 tehdään.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Finanssineuvos, yksikön päällikkö

Anne-Marie Välikangas

Jakelu

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

Isamaria Mäkiaho  
Elina Isoksela  
Outi Luoma-aho  
Ville Koponen  
Erkki Papunen  
Matti Sillanmäki  
Jukka Vanhanen  
Anna-Maija Marttila  
Noora Heinonen  
Ville-Veikko Ahonen

**VN/26756/2021-VM-15**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: