Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 52/2017 vp laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 52/2017 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Elinkeinovapaus (PL 18 § 1 mom.)

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saa tuottaa vain palvelujen tuottaja, joka on rekisteröity ja jonka palveluyksikkö on rekisteröity palvelun tuottajien rekisteriin. Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan rekisteriviranomainen rekisteröi palvelun tuottajien rekisteriin palvelun tuottajan ja palveluyksikön, jos ne täyttävät 2 luvussa säädetyt edellytykset. Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajan toiminnan aloittamisen edellytyksenä on, että palvelutoiminnan rekisteröinnistä on tehty 18 §:ssä tarkoitettu päätös.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi asetettu rekisteröitymisvelvollisuus on rinnastettu valtiosääntöoikeudellisesti elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen ja tällaista sääntelyä on arvioitu perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden rajoituksena ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5, PeVL 19/2009 vp, s. 2-3, PeVL 15/2008 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on tosin aikaisemmin katsonut, ettei sääntelyssä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yrityksen hyväksymisestä yritykseksi, jonka palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä, ollut kysymys elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastettavalla tavalla. Valiokunnan käsityksen

mukaan tuolloin ei ollut kyse puuttumisesta yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan sinänsä, vaan annettiin kunnalle mahdollisuus valita markkinoilla toimivista palvelujen tuottajista ne, joiden tarjonta vastasi kunnan tarvetta ja jotka täyttivät laissa säädetyt hyväksymisen edellytykset (PeVL 10/2009 vp, s. 2).

Nyt arvioitavana oleva lakiehdotus poikkeaa tuolloisesta arviointitilanteesta olennaisesti ja menee selvästi pidemmälle asettaessaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen edellytykseksi rekisteröinnin. Siten rekisteröintivelvollisuus vaikuttaa suoraan yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan. Kysymys siitä, missä määrin yksityiselle sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajalle voidaan antaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä on tästä erillinen kysymys, joka liittyy nyt käsiteltävänä olevan esityksen sijasta ensisijaisesti eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 47/2017 vp ja sen sisältään ehdotukseen laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota elinkeinovapauden rajoitusten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Rajoitusten laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Lisäksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on annettu muun muassa sille, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 23/2000 vp, s. 2).r

Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan rekisteröinnin edellytyksenä on, että palvelujen tuottaja ja sen palveluyksikkö täyttävät 2 luvussa säädetyt edellytykset. Näin ollen rekisteröinti määräytyy oikeudellisena harkintana. Tosin osittain 2 luvussa säädetyt palvelun tuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset on hyvin väljästi määritelty. Esimerkiksi toimitilojen ja välineiden on oltava ”riittävät ja asianmukaiset” (6 §). Henkilöstön määrän on oltava ”riittävä asiakkaiden ja potilaiden määrään sekä heidän avun, tuen ja palvelujen tarpeeseen sekä siinä tapahtuviin muutoksiin nähden” (7 §). Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelun on oltava ”laadukasta, asiakaskeskeistä, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua” (8 §). Rekisteröinnin edellytyksinä näin yleiset kriteerit eivät ole välttämättä täysin ennustettavia. Ongelmallisimpana perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta pidän kuitenkin lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan rekisteriviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa ”asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelulle”. Lakieh-

dotuksessa ei täsmennetä, mitä nämä ehdot voisivat olla. Tätä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti tyydyttävänä ratkaisuna, koska pykälän tarkoittamat ehdot voivat merkitä pitkälle meneviäkin rajoituksia elinkeinon tai ammatin harjoittajalle.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdot voisivat koskea esimerkiksi palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaisuutta taikka itse palvelun sisältöä ja menettelytapoja (HE, s. 90). Perustuslain 18 §:n 1 momentista johtuvista syistä pidän välttämättöminä, että laissa tarkemmin määritellään vähintään se, millaisia ehtoja rekisteriviranomainen voi rekisteröimispäätökseen sisällyttää. Pykälää tuleekin täydentää vähintään perusteluissa olevilla edellä esitetyillä maininnoilla siitä, mitä asioita ehdot voivat koskea. Jos rekisteröinti voidaan rajoittaa määräaikaiseksi, tulee tästä olla laissa erityinen maininta.

Lakiehdotuksen 28 §:ssä säädetään palvelun tuottajan rekisteristä poistamisesta ja rekisteröinnin peruuttamisesta. Lakiehdotuksen 29 §:ssä puolestaan säädetään palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistamisesta.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 58/2010 vp, s. 5—6). Tämä valiokunnan vakiintunut käytäntö on otettava huomioon myös arvioitaessa rekisteröinnin peruuttamista. Tältä osin lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentin säännös palvelun tuottajan rekisteröinnin peruuttamisesta on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Sen sijaan 29 §:n 2 momentin jälkiosan mukaan palveluyksikön peruuttaminen voisi tulla kyseeseen, jos palvelu ei täytä 2 luvussa säädettyjä toimintaedellytyksiä ja aikaisemmat huomautukset tai määräykset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyvien puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen. Säännöksestä puuttuu olennaisuus-vaatimus eli vaatimus siitä, että palvelun puutteet suhteessa 2 luvussa säädettyihin toimintaedellytyksiin ovat olennaisia. Tämä lisävaatimus on tarpeen senkin vuoksi, että 2 luvun 6 – 8 §:ssä toiminnalle asetetut edellytykset ovat hyvin väljästi muotoiltuja. Ehdotettua 29 §:n 2 momenttia tulisi tältä osin täydentää kyseisellä puutteiden olennaisuutta koskevalla maininnalla.

2. Tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa palvelun tuottajan palveluyksilöiden toiminnan, toimitilat ja välineet. Tarkastaja on päästettävä kaikkiin palvelujen antamisessa ja toteuttamisessa käytettäviin tiloihin. Tarkastusoikeutta ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan tai potilaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

Ehdotus täyttää nähdäkseni tältä osin perustuslain 10 §:n 3 momentin vaatimuksen, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tarkastukset liittyvät näet kiinteästi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen varmistamiseen, osittain myös muiden perusoikeuksien (esim. perustuslain 7 §, 10 §, 19 § 1 mom.) toteutumisen varmistamiseen.

Turussa 19.6.2017

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)