Veli-Pekka Viljanen

HE 16/2018 vp LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUDESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.4.2018

1. Lausunnon lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esitys korvaa valtioneuvoston 8.3.2018 peruuttaman samaa asiaa koskeneen hallituksen esityksen 47/2017 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että kyseiseen hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sosiaali- ja terveyspalveluita koskevasta yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisesta, maakuntien oikeudesta itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluita, julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä sekä maakuntien tehtävien lakisääteisyydestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 78).

Perustuslakivaliokunta esitti jatkovalmistelun suhteen, että hallituksen esityksen 47/2017 vp valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi ottaen huomioon perustuslain lainsäädäntömenettelyä koskevat säännökset, hyvän lainvalmistelun periaatteet ja lainsäädäntökokonaisuuden laajakantoisuuden (PeVL 26/2017 vp, s. 77).

Valtioneuvoston valmistelussa valinnanvapauslain lähtökohtia on olennaisesti tarkistettu. Olennaisin muutos olisi luopuminen maakunnan velvollisuudesta yhtiöittää sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto ja sen kautta myös rajoituksista maakunnan oikeuteen itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Lainsäädäntöteknisesti tarkistus on toteutettu kokonaan uudella hallituksen esityksellä ja aikaisemman valinnanvapausesityksen peruuttamisella.

Perustuslakivaliokunnan viime kesällä antama lausunto PeVL 26/2017 vp muodostaa pohjan myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen arvioinnille. Tältä osin olennaista on arvioida, onko

perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otettu riittävässä määrin huomioon.

Toisaalta on otettava huomioon esityksen läheinen liityntä hallituksen esitykseen 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym., johon perustuslakivaliokunta edellä mainitussa lausunnossaan esitti niin ikään useita säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia. Valiokunnan mukaan kyseisen esityksen sisältämien lakiehdotusten muutosten valmistelu voitiin kuitenkin toteuttaa mietintövaliokunnassa, mutta asian luonteen ja perustuslakivaliokunnan edellyttämien muutosten laajuuden vuoksi mietintöluonnos on saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 77). Siten käsillä olevan hallituksen esityksen lopullinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että perustuslakivaliokunnalla on mahdollisuus samanaikaisesti arvioida myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan tekemiä muutosehdotuksia hallituksen esityksen 15/2017 vp sisältämiin lakiehdotuksiin.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta lausui edellä mainitussa lausunnossaan, ettei sen mielestä ole mielekästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa lakiehdotusten saattaminen perustuslainmukaisiksi edellyttää sääntelyn perusrakenteiden kannalta olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti lukuisia muutoksia sääntelyn yksityiskohtiin. Valiokunta totesi, ettei sen voida katsoa ottaneen kyseisessä lausunnossaan lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä lainsäädännön tulevien soveltamistilanteiden kannalta merkityksellisiä kantoja (PeVL 26/2017 vp, s. 11). Tämä merkitsee sitä, että perustuslakivaliokunnan tulee vielä kokoavasti ja riittävällä yksityiskohtaisuudella tarkastella sote- ja maakuntauudistuspaketin ehdotuksia. Tähän ei vielä ole mahdollisuuksia pelkästään uuden valinnanvapauslakiehdotuksen perusteella.

Perustuslakivaliokunta antoi edellä mainitussa lausunnossaan huomattavaa merkitystä uudistukseen liittyville riskiarvioille erityisesti suhteessa perustuslain 19 §:ssä turvattuun oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin. Tältä osin valiokunta antoi lausunnossaan merkitystä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden arvioille uudistuksen realistisuudesta ja mahdollisista ongelmista sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden näkökulmasta. Koska käytettävissäni ei ole vielä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden arvioita uudistuksen vaikutuksista ja ehdotetun toteuttamisai-

kataulun realistisuudesta, minun ei ole myöskään mahdollisuutta tässä vaiheessa esittää lopullista arviota erityisesti esitetyn valinnanvapausmallin suhteesta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja 6 §:ään. Uudistuksen laajakantoisuuden vuoksi olen joutunut rajoittamaan tarkasteluni eräisiin keskeisiin esitykseen liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin pyrkimättä esityksen tyhjentävään valtiosääntöoikeudelliseen arvioon.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 8.3.2018. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan osa lain säännöksistä on tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.7.2018 (HE, s. 325). Jo valinnanvapausesitys itsessään on erittäin laajakantoinen ja myös valtiosääntöoikeudellisesti periaatteellisesti merkittävä. Tätä osoittavat myös hallituksen esityksen laajat, suhdetta perustuslakiin koskevat perustelut (HE, s. 326-363). Lisäksi sote–maakuntauudistus -paketti käsittää lukuisia muita esityksiä (erityisesti HE 15/2017 vp), joista merkittävän osan tulisi olla myös eduskunnan hyväksymiä samassa aikataulussa. Pidän välttämättömänä, että lakiehdotusten huolelliselle eduskuntakäsittelylle ja myös niiden perusteelliselle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille jää riittävästi aikaa, erityisesti kun on kysymys erittäin laajakantoisesta hallinnollisesta uudistuksesta kokonaan uusine maakuntahallintoineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen nykytilanteesta olennaisesti poikkeavasta kokonaisuudistuksesta. Tämän johdosta esitän painavan huolen hallituksen esityksessä asetetun aikataulukehyksen realistisuudesta. Lisäksi maakuntavaalien kaavailtu aikataulu (lokakuu 2018) on jo nykyisellään ongelmallisen kireä vaaleihin valmistautumisen kannalta, mitä voidaan pitää myös demokratiaperiaatteen näkökulmasta pulmallisena.

2. Suoran valinnan palvelut

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien valinnanvapauspalvelujen ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tulee kokonaisuutena arvioiden tarkastella perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettavien vaatimusten kannalta (PeVL 26/2017 vp, s. 47).

Sosiaali- ja terveyskeskuksessa tuotettavat suoran valinnan palvelut listataan ehdotetussa 18 §:n 1 momentissa. Suunhoidon yksikössä tuotettavat palvelut luetellaan vastaavasti 18 §:n 3

momentissa. Luettelo suoran valinnan palveluista on selvästi rajatumpi kuin peruutetussa esityksessä HE 47/2017 vp. Erityisesti tämä koskee sosiaalihuollon palveluita, joiden osalta suoran valinnan palveluihin kuuluisi ainoastaan sosiaalihuollon ohjaukseen ja neuvontaan kuuluvia tehtäviä (7 kohta) eikä varsinaisia hallintopäätöstä vaativia tehtäviä. Tältä osin ehdotettu sääntely on perustuslain 124 §:n kannalta selvästi aikaisempaan verrattuna ongelmattomampaa, koska yksityiselle siirrettävien julkisten hallintotehtävien ala kaventuu juuri oikeusturvan kannalta keskeisissä sosiaalihuollon palveluissa.

Ehdotetussa 18 §:n 2 momentissa edellytetään kuitenkin, että maakunnan on sisällytettävä suoran valinnan palveluihin muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvien terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja siten, että jokaisessa sosiaali- ja terveyskeskuksessa on mainittuja palveluja väestön palvelutarvetta vastaavasti vähintään kahdelta lääketieteen erikoisalalta. Säännös jättää avoimeksi, mitä palveluja kussakin sosiaali- ja terveyskeskuksessa on tältä osin järjestettävä suoran valinnan palveluina. Säännös asettaa ainoastaan määrällisen velvoitteen. Vaikka perustuslain 124 § sinänsä mahdollistaa paitsi julkisen hallintotehtävän siirtämisen paitsi lailla, myös lain nojalla, voidaan ehdotettua sääntelyä käsillä olevassa asiayhteydessä (vrt. PL 19 § 3 mom.: ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”) pitää ainakin jossain määrin ongelmallisena, kun se jättää suoran valinnan palvelujen alan riippumaan maakunnan päätöksestä ja johtaa suoran valinnan palvelujen erilaiseen sisältöön riippuen maakunnasta ja yksittäisestä sosiaali- ja terveyskeskuksesta.

3. Asiakassetelipalvelut

Valinnanvapauslain 24 §:ssä luetellaan muut kuin suoran valinnan palvelut, joiden osalta maakunnan liikelaitoksen on tarjottava asiakkaalle asiakasseteli. Tämän ohella maakunnan liikelaitoksen on tarjottava asiakkaalle asiakasseteli muidenkin tuotantovastuulleen kuuluvien palvelujen saamiseksi, jos asiakkaalle ei voida antaa liikelaitoksen palveluja terveydenhuoltolaissa säädetyssä määräajassa. Tältä osin asiakassetelin tarjoamisvelvollisuus on kattava, mutta kattavuutta voidaan perustella sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisella yksittäistapauksessa myös käytännössä. Edelleen maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön erinäisissä 4 momentissa luetelluissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Tältä osin luettelo kattaa myös useita erikoissairaanhoidon piiriin kuuluvia palveluita, kuten polikliinisesti toteutettavat kirurgiset toimenpiteet ja kiireettömän leikkaustoiminnan. Kyseisessä säännöksessä käytetään ilmaisua: ”Maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön”. Perusteluissa todetaan kuitenkin tämän

kanssa ristiriitaisesti, että maakunnan ”olisi määriteltävä asiakassetelillä maksettaviksi palveluiksi riittävä määrä palveluja” (ks. HE, s. 344). Tällaiselle velvollisuudelle ei ole nähdäkseni perustaa säädöstekstissä.

Sinänsä ehdotettu asiakasseteliplalvelujen sääntely näyttäisi täyttävän perustuslain 124 §:n asettaman lailla säätämisen tai lain nojalla siirtämisen vaatimuksen. Perustuslain 124 §:n muiden edellytysten kannalta on merkityksellistä, että 45 §:n 7 momentin mukaan maakunta ei saa ottaa asiakasseteliä käyttöön sellaisissa palveluissa, joissa sen käyttöön ottaminen voisi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuuden tai maakunnan lakisääteisistä tehtävistä suoriutumisen. Maakunta ei saa myöskään sisällyttää asiakassetelillä maksettaviin palveluihin palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetä muussa laissa erikseen. Lisäksi varsinainen palvelutarpeen arviointi ja sosiaalihuoltoa koskevan hallintopäätöksen tekeminen olisi osoitettu maakunnan liikelaitoksen tehtäväksi (25 §).

Tarkempi arviointi sen suhteen, vaarantaako asiakassetelin käyttäminen ehdotetussa laajuudessa perusoikeuksien toteutumisen, edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiasiantuntemukseen perustuvaa vaikutusanalyysia.

4. Maakunnan asettamat ehdot palveluntuottajille

Valinnanvapauslakiehdotuksen 42 §:n mukaan maakunta voi asettaa suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta, palveluketjuja, palvelujen yhteensovittamista koskevia, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevia ja muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja, joilla edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia sekä väestön palvelutarpeita vastaavien riittävien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta maakunnassa tai jotka muutoin ovat tarpeen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi. Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan maakunta tekee palvelutuottajille asetettavista ehdoista hallintopäätöksen. Ehdotuksen 45 §:n mukaan ehtojen täyttäminen on edellytys hyväksymiselle palveluntuottajaksi ja 47 §:n mukaan niiden vastainen menettely voi johtaa hyväksymisen peruuttamiseen.

Kyse on siten perustuslain 18 §:n elinkeinovapauden kannalta merkityksellisestä sääntelystä, vaikka kyse onkin osittain myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 66-68). Tältä osin huomiota herättää erityisesti 42 §:n

yleisluontoisuus. Se sisältää muun muassa kaatoryhmän ”muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja”. Perustelujen mukaan nämä ehdot voisivat koskea esimerkiksi tuotannon ohjausta ja valvontaa sekä palveluihin liittyvää tietotuotantoa. Nähdäkseni tältä osin tulisi vielä harkita 42 §:n sanamuodon täsmentämistä.

Lakiehdotuksen 47 §:n mukainen hyväksymisen peruuttaminen rinnastuu elinkeinoluvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden 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 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Tämän johdosta säännöksiä hyväksymisen peruuttamisesta on syytä täydentää olennaisuutta koskevalla edellytyksellä, joka nyt puuttuu peruuttamisen edellytyksistä (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 68).

5. Suoran valinnan palvelujen tuottaminen

Valinnanvapauslakiehdotuksen 54 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä toiselta palveluntuottajalta. Kuitenkaan 33 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista ei saa hankkia toiselta palveluntuottajalta.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp silloin käsiteltävänä olleeseen valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyvää vastaavan kaltaista subdelegointijärjestelyä perustuslain vastaisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä suoran valinnan palvelun tuottajan mahdollisuudesta hankkia osa palvelutuotannosta muilta palveluntuottajilta on sen laajuus ja avoimuus huomioon ottaen tarpeen tarkastella julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä koskevan perustuslain 124 §:ään kiinnittyvän perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta. Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia. Tarkasteltavana olleessa sääntelyssä ei ollut kyse teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä eteenpäin, vaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa

turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Eteenpäin siirrettävien tehtävien laajuus muodostui varsin huomattavaksi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että alihankkijoiden toimintaan ei lain mukaan sovellettaisi säännöksiä hallintomenettelystä ja julkisuudesta eikä säännöksiä virkavastuusta. Sääntely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täyttänyt niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä. Sääntelyä oli tältä osin välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi oli huolehdittava lainsäädännöllisesti riittävistä toiminnan asianmukaisuuden takeista. Tällaiset muutokset olivat perustuslakivaliokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 56-57).

Aikaisemmin arvioitavana olleessa esityksessä alihankintaa oli määrällisesti rajoitettu enintään 2/5:aan palvelun tuottajan suoran valinnan palvelutuotannosta. Käsiteltävänä olevaan esitykseen ei sisälly enää vastaavaa rajausta. Ainoa rajaus on palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisen sulkeminen pois alihankinnan piiristä. Hallituksen esityksen perusteluissa tosin todetaan, että toiselta palveluntuottajalta voitaisiin hankkia vain ”täydentäviä palveluja” (ks. HE, s. 340). Tämä ajatus alihankinnan rajoittamisesta vain suoran valinnan palvelujen tuottajan palveluja täydentäviin palveluihin ei ilmene mitenkään itse säädöstekstistä. Itse asiassa sääntely ei aseta palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman laatimista lukuun ottamatta minkäänlaisia rajoituksia palvelujen subdelegoinnille. Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että maakunnan harjoittama valvonta ja hyväksymismenettely kohdistuvat nimenomaan suoran palvelun tuottajaan itseensä, ei alihankkijaan. Alihankkijoiden osalta lain asettamien vaatimusten noudattaminen sysätään suoran valinnan palvelujen tuottajalle itselleen. Tosin aikaisempaan verrattuna ongelmaa hieman lieventää se, että alihankkijan palveluksessa oleviin sovellettaisiin nimenomaisen säännöksen perusteella rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä (75 §) ja hallinnon yleislakien lienee 3 §:n 2 momentin perusteella katsottava tulevan sovellettavaksi myös alihankkijoiden toimintaan. Pidän kuitenkin perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena, että ehdotettu 54 § ei tarkemmin rajaa alihankintana hankittavia palveluja, vaan mahdollistaa hyvin laaja-alaisen palvelujen alihankinnan. Nähdäkseni julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen ei ole näin laaja-alaisesti mahdollista, vaan ajatus alihankintana hankittavien palvelujen palvelujentuottajan omaa tuotantoa täydentävästä – siis selkeän rajatusta roolista – tulisi ilmetä itse säännöksen sanamuodosta. Arvioni mukaan ehdotettu 54 §

ei täytä tältä osin niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta aikaisemmassa lausunnossaan asetti subdelegoinnille (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 57).

6. Pilotointi

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan PeVL 26/2017 vp hallituksen sittemmin peruuttamaan valinnanvapausehdotukseen sisältyviä uudistuksen pilotointia koskevia säännöksiä. Arviointimittapuuna oli valiokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö kokeiluluonteisen lainsäädännön osalta suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin. Perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että sääntelyä on tältä osin täydennettävä siten, että siitä käyvät ilmi pilotointiin osallistuvat alueet tai kriteerit, joilla alueet pilotointiin valitaan. Valiokunta piti tällaisen täydennyksen tekemistä edellytyksenä valinnanvapauslakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 62-63).

Käsiteltävänä olevan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältyy niin ikään säännöksiä uudistuksen pilotoinnista (93–96 §). Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa edellyttämällä tavalla joko luetteloa pilotointiin osallistuvista alueista tai ainakin niistä kriteereistä, joilla alueet valitaan. Esityksen perustelujen mukaan alueet valikoituvat valtionavustushaun perusteella asiantuntijaryhmän pilottisuunnitelmia koskevan arvion perusteella (HE, s. 353). Ainoana edellytyksenä lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentissa säädetään, että pilottialueen tulee kattaa lähtökohtaisesti kyseessä olevan maakunnan alueen kunnat ja kuntayhtymät, joiden yhteenlaskettu asukasluku on vähintään 80 % maakunnan asukasluvusta. Erityisin perustein pilotin kattama alue voi olla tätä pienempi.

En pidä sääntelyä tältä osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen perustuslain 6 §:n kannalta riittävänä. Katson, että valiokunnan aikaisempi säätämisjärjestyskannanotto edellyttää (PeVL 26/2017 vp, s. 63), että laissa nimenomaan määritellään vähintään se, millä perustein pilotointiin osallistuvat alueet valitaan.