

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriö, STM057:00/2016

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 31.8.2016 jakelussa mainituilta lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (STM057:00/2016). Lausunnot on pyydetty toimittamaan 9.11.2016 mennessä.

Lausuntopyyntöä ei ole kohdistettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen eikä muuhunkaan hallintotuomioistuimeen, vaikka esitysluonnoksessa on kysymys hallintotuomioistuinten toimivaltaan muutoksenhaun kautta kuuluvista asioista.

Esitysluonnoksen sisältö huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus pitää lausunnon antamista asiasta tarpeellisena ilman ministeriön pyyntöä.

Korkein hallinto-oikeus esittää esitysluonnoksesta seuraavat huomiot, joista 1. kohdassa käsiteltävä tuottajan ja palveluyksikön rekisteröintiä koskeva osuus sisältää useiden säännösehdotusten arviointia. Kohdassa 2 arvioidaan ehdotettua 26 §:ää ja kohdassa 3 eräitä muita seikkoja. Yhteistä lausunnossa esille nostetuille asioille on, että ehdotettu sääntely on ongelmallista tai puutteellista suhteessa hallinto-oikeudelliseen yleiseen sääntelyyn ja/tai perustuslakiin.

1. Tuottajan ja palveluyksikön erikseen rekisteröinti

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan muun ohella (25 §:n yksityiskohtaiset perustelut s. 80) seuraavaa (kursivoinnit tehty korkeimmassa hallinto-oikeudessa):



”Kun rekisterissä palvelun tuottajan ja sen palveluyksikköjen rekisteröinti on erotettu toisistaan, ja palveluyksiköt ovat omina erillisinä rekisteriyksikköinä sellaisenaan siirtokelpoisia toiselle rekisteröidylle palvelun tuottajalle, on tarpeen valvonnan keinoin varmentaa ohjauksen kohdentuminen toiminnasta kulloinkin vastuussa olevalle palvelun tuottajalle. Palveluyksikköön rekisteriteknisenä yksikkönä voitaisiin siis siitä vastaavan palvelun tuottajan lisäksi kohdentaa asianomainen seuraamus. Seuraamus säilyisi rekisterissä mahdollisesta palvelun tuottajan vaihdoksesta huolimatta ja ohjaisi henkilöllisessä alassa aina automaattisesti sitä palvelun tuottajaa, jolle palveluyksikkö on rekisteröity. Vastaavasti viranomaisella olisi mahdollisuus kohdentaa seuraamus yhteiseen palveluyksikköön, jolloin se ohjaisi kaikkia niitä palvelun tuottajia, joille yksikkö on rekisteröity. Yksikköön kohdentaminen muistuttaisi siten siirronsaajaan nähden pysyvän ja julkiseen rekisteriin merkityn rasitteen perustamista, ja olisi siten tarkoitettu käytettäväksi nimenomaan sellaisissa tilanteissa, joissa seuraamuksen laatu ja perusteet edellyttävät seuraantoa taikka yhteisen palveluyksikön kaikkiin palvelun tuottajiin kohdentamista.”

Lakiehdotuksessa palvelun tuottaja ja palveluyksikkö määriteltäisiin *3 §:n 2 ja 4 kohdassa* (yhteinen palveluyksikkö puolestaan 5 kohdassa). Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan tältä osin muun ohella seuraavaa:

”Pykälän 4 kohdassa palveluyksiköksi on määritelty sellainen hallinnollisesti järjestetty kokonaisuus, jossa annetaan sosiaali- ja terveystalvveluja. *Palveluyksikkö ei olisi sidottu välttämättä fyysisiin toimitiloihin.* Palveluyksikkö voisi muodostua palvelun tuottajan oman päätöksen mukaisesti yhdestä tai useammasta toimipaikasta tai se voisi olla kokonaan *ilman fyysistä toimipaikkaa annettu palvelu.*”

Lakiehdotuksen *4 §:n* mukaan sosiaali- ja terveystalvveluja saisi tuottaa palvelun tuottaja, joka on rekisteröity ja jonka palveluyksikkö on rekisteröity *17 §:n* mukaisesti palvelun tuottajien rekisteriin. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan tältä osin muun ohella seuraavaa:

”Oikeus tuottaa palveluja sidottaisiin säännöksen mukaan siihen, että palvelun tuottaja on tämän lain mukaisesti rekisteröity ja että palveluyksiköt on rekisteröity. Rekisteröinti tarkoittaa, että palvelun tuottaja on toimittanut sekä palvelun tuottajaa että palveluyksikköä koskevat tarvittavat tiedot ja että ne viranomaisen arvioinnin mukaan täyttävät tässä laissa säädetyt edellytykset rekisteröinnille.”

Lakiehdotuksen *17 §:n 1 momentin* mukaan rekisteriviranomainen rekisteröi palvelujen tuottajien rekisteriin palvelun tuottajan, joka täyttää lain 5 §:ssä säädetyt rekisteröinnin edellytykset. Saman *pykälän 2 momentin* mukaan palvelun tuottajan on *13 §:n 2 momentissa* tarkoitetuilla tiedoilla osoitettava, että sen palveluyksikköjen toiminta täyttää 2 luvussa säädetyt toimintaedellytykset. Rekisteriviranomainen rekisteröi palveluyksikön viipymättä palvelujen tuottajien rekisteriin palvelun tuottajan ilmoittamien tietojen perusteella.

Lakiehdotuksen *17 §:n 4 momentin* mukaan rekisteriviranomaisen on tehtävä päätös palvelun tuottajan rekisteröimisestä, palvelutoiminnan rekisteröimisestä sekä rekisteröinnin muutoksesta tai hylkäämisestä. Momentin mukaan rekisteriviranomainen voi tarvittaessa rekiste-

riin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palveluja.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan edellä tarkoitettu "välttämätön" ehto voisi olla muun ohella rekisteröinnin määräaikaisuus. Laissa ei ole kuitenkaan säännöksiä siitä, että rekisteröinti voisi olla määräaikainen.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan muun ohella (s. 70), että palvelun tuottajan rekisteröinnistä tehtäisiin "oma hallintopäätöksensä ja myönteinen päätös olisi edellytyksenä 2 momentissa säädetyn palvelutoiminnan eli palveluyksikköjen rekisteröinnille". Perustelujen mukaan tämä rekisteröinti (tarkoittaen palvelun tuottajan rekisteröintiä) "ei olisi sidottu tuotettaviin palveluihin vaan antaisi lähtökohtaisesti valtakunnallisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja". Palveluyksikön rekisteröintiä koskevat tiedot saatuaan viranomaisen arvioisi ilmoitettujen tietojen perusteella, täyttääkö toiminta sille asetetut perusvaatimukset. Lähtökohtaisesti tämä arviointi "perustuisi luottamukseen palvelun tuottajan ilmoittamien tietojen oikeellisuuteen".

Perustelujen mukaan viranomaisen kuitenkin tarkistaisi ilmoitetuista tiedoista, onko käytettäville toimitiloille olemassa tarvittavat viranomaishyväksynät ja voidaanko niitä esimerkiksi pohjapiirustusten sekä ilmoitetun varustuksen nojalla pitää toimintaan sopivina. Vaatimusten täyttymistä voitaisiin arvioida vasta sitten, kun palvelujen tuottaja on toimittanut "kaikki lain säätämät tiedot, eli viranomaisen voisi nykyiseen tapaan pyytää tuottajaa täydentämään tietoja, mikäli ne ovat puutteellisia".

Perustelujen mukaan viranomaisen tulisi suorittaa arviointi viipymättä eli lähtökohtaisesti noin 2–3 viikon kuluessa siitä, kun sillä on kaikki tarvittavat tiedot käytettävissään. Palvelun tuottajalle annettaisiin rekisteröinnistä kirjallinen päätös ja palvelun tuottaja voisi tämän jälkeen aloittaa toimintansa. Perustelujen mukaan "oikeudellisesti asiassa olisi kyse päätöksestä merkitä annetut tiedot sellaisenaan rekisteriin ja että toiminta näiden tietojen perusteella täyttää laissa säädetty vaatimukset". Palveluyksikön rekisteröinnin yhteydessä viranomaisen ei enää kontrolloisi tuottajaa koskevia edellytyksiä, "vaan niitä valvottaisiin suunnitelmallisesti erillisessä jälkikäteisvalvonnassa".

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan ehdotettuun kaksiosaiseen tai -vaiheiseen rekisteröintimenettelyyn sisältyy huomattavia hallinto-oikeudellisia ongelmia. Nyt ehdotetulla tavalla viranomaisen tekee kaksi valituskelpoista hallintopäätöstä rekisteröinnistä. Toiminnanharjoittaja ei kuitenkaan lain mukaan voisi aloittaa toimintaansa ennen kuin myös palveluyksikkö on tullut merkityksi rekisteriin. Useimmissa tapauksissa lienee kuitenkin ajateltavissa, että toiminnan ja toiminnan harjoittajan rekisteröinnistä päätetään ja on järkevää valvonnan kannalta päättää yhdellä ja samalla rekisteröintipäätöksellä. Sääntelyn ongelmallisuuden yhtenä perussyynä lienee se, että ammatinharjoittajien rekisteröinnissä palveluyksikön määrittely on suurelta osin keinotekoista ja turhaa.

Nyt kysymyksessä oleva rekisteröinti ei myöskään olisi varsinaista ammattikelpoisuuden rekisteröintiä, vaikka perusteluissa esitetäänkin tältä osin tämänsuuntaisia käsityksiä (esimerkiksi sivulla 36 todetaan seuraavaa: "Palvelun tuottajan rekisteröinti ei olisi siis sidottu tuo-

tettaviin palveluihin, vaan *antaisi lähtökohtaisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveysalan palveluja.*")

Säädösehdotuksen ja perustelujen perusteella ei ole ajateltavissa, että viranomaisen kohdistaisi hallinnollisia pakkokeinoja tai hallinnollisia seuraamuksia yksinomaan palveluyksikköön tai yhteiseen palveluyksikköön (jonka palveluntuottajat muodostavat lisäksi oman sopimuksensa perusteella). Asian oikeudelliseen luonteeseen kuuluu, että hallinnolliset seuraamukset ovat kohdistettavissa vain siihen toiminnan harjoittajaan, joka vastaa puutteellisesta toiminnasta. Ei voida pitää myöskään selvänä, että "palveluyksiköistä" voitaisiin tehdä valvonnan tarpeiden ja asiakasturvallisuuden kärsimättä omia vaihdannan kohteitaan, jolloin palvelun tuottaja voisi vaihtua ilman, että viranomaisen harkitsisi uudestaan sekä tuottajan että palveluyksikön toimintaedellytyksiä kokonaisuutena uudestaan.

Hallinnollista taakkaa toiminnanharjoittajalle ja turhaa työtä viranomaiselle aiheuttaa enemmän se, että tarvittavia asiakirjoja joudutaan pyytämään erikseen kuin se, että laissa määriteltäisiin selkeämmin, millä asiakirjoilla arvioidaan palveluyksikön so. useimmiten toimintayksikön soveltuvuutta toimintaan.

2. Lakiehdotuksen 26 § (Määräykset ja pakkokeinot)

Lakiehdotuksen 26 §:n 1–3 momentti koskee valvontaviranomaisen antamaa määräystä "puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta". Tällaiseen valvontaviranomaisen (AVI tai Valvira) antamaan määräykseen liittyisi määräaika ja määräystä voitaisiin tehostaa hallinnollisilla uhilla eli uhkasakolla tai toiminnan keskeyttämis- tai kieltämishallalla.

Lakiehdotuksessa on ongelmallista lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentti siltä osin kuin hallinnollinen uhka kohdistettaisiin niin sanottuun *vastuulliseen palveluntuottajaan*, josta säädetäisiin tarkemmin muun ohella lakiehdotuksen 18 §:ssä.

Vastuullinen palveluntuottaja on lakiehdotuksen mukaan yhteisen palveluyksikön edustaja suhteessa viranomaisiin, minkä lisäksi vastuullinen palveluntuottaja toimisi lakiehdotuksen mukaan yhteisen palveluyksikön potilas- ja asiakasrekisterin rekisterinpitäjänä siten kuin siitä nyt kysymyksessä olevassa lakiehdotuksessa tai muussa laissa säädetään. Lakiehdotuksen mukaan vastuullinen palveluntuottajalla ei ole sen sijaan vastuuta toiminnasta muutoin yhteisessä palveluyksikössä, jossa kukin toimija (ammattinharjoittaja tai yhtiömuotoinen) vastaa omasta toiminnastaan.

Uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaaiseen, jolla oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useaan asianosaaiseen, kullekin on asetettava eri uhkasakko. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan, jos päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön. Pykälän 3 momentin mukaan valtiota koskeva päävelvoite ja uhkasakko kohdistetaan valtioon tai sen puolesta viran-

omaiseen, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa.

Uhkasakkolaissa ei säädetä erikseen hallinnollisen uhan kohdistamisesta kunnan tai muun julkisyhteisön toimintaan, mutta lähtökohtana siinä on pidettävä samanlaista sääntelyä kuin edellä selostetussa uhkasakkolain 7 §:n 3 momentissa. Uhkasakko on suhteessa julkisyhteisöön kohdistettava sellaiseen toimijaan, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää asiassa muutoinkin puhevaltaa.

Edellä mainitut uhkasakkolain säännökset huomioon ottaen vastuulliseen palveluntuottajaan kohdistettava uhka on mahdollinen vain siinä tapauksessa, että vastuullisella palveluntuottajalla on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa asetettua päävelvoitetta. Jollei näin ole, asetettua uhkaa ei *uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin* mukaan voida tuomita.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 81) esitetty kanta, jonka mukaan määräys "voisi lievempiä keinoja vastaavalla tavalla kohdentua myös itse palveluyksikköön ja velvoittaisi palveluyksiköstä vastaavaa palvelun tuottajaa tai palvelun tuottajia yhteisvastuullisesti", on edellä jo lausunnossa käsitellyllä tavalla oikeudellisesti virheellinen. Hallinnollinen uhka on kohdistettava siinä tilanteessa, että rikkojia on useita, kaikkiin rikkojiin erikseen. Lakiehdotuksen määrittelemällä tavalla "palveluyksikkö" ei sillä tavoin toimintavelvoitteinen ja selvästi erottuva toimija, että siihen voitaisiin kohdistaa päävelvoitetta (joka on yleensä toimintavelvoite) uhkineen. Uhkasakkolain sääntelyä ei voida kiertää perusteluissa kuvatulla tavalla. Lisäksi on otettava huomioon, että päävelvoitteen ja sen tehosteeksi asetettavan hallinnollisen uhan osalta ei voida lähteä siitä, että velvoite uhkineen on kohdistettava selvästi johonkin toimintapuutteeseen. Lakiehdotuksen kielellinen ilmaisu "epäkohta" on jo lähtökohtaisesti tällaisessa päätöksenteossa edellytettävän suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamisen kannalta ongelmallinen.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 82) käsitellään tilannetta, jossa velvoite ja hallinnollinen uhka on kohdistettu tiettyyn toimijaan, joka siirtää toimintansa uudelle toimijalle. Perustelujen mukaan ongelmia tällaisessa tilanteessa estäisi se, että velvoite kohdistettaisiin "myös suoraan palveluyksikköön", jolloin velvoite "kohdistuisi aina siihen palvelun tuottajaan, jolle palveluyksikkö on rekisteröity".

Uhkasakkolain 18 §:n 1 momentin mukaan, milloin uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka on asetettu kiinteää tai irtainta omaisuutta koskevan päävelvoitteen tehosteeksi, velvoitetun on omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksen saajalle, minkälainen päävelvoite ja uhka sitä koskee. Velvoitetun on lisäksi ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksen saajan nimi ja osoite. Lain *18 §:n 2 momentin* mukaan uhan asettamista koskevaan päätökseen on sisällytettävä selostus ilmoitusvelvollisuudesta ja siitä, että ilmoitus on tehtävä luovutuskirjaan otetuun maininnoin tai muuten todisteellisesti. Lain *18 §:n 3 momentin* mukaan 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Tällaisen uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Uhkasakkolain 20 §:n 1 momentin mukaan, jos kiinteää tai irtainta omaisuutta koskeva päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan, jollei luovutuksensaaja noudata päävelvoitetta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja teettämisuhka tai keskeyttämisuhka määrätä täytäntöön pantavaksi noudattaen soveltuvin osin, mitä mainitun lain 10, 11, 13 ja 15 §:ssä säädetään.

Uhkasakkolain 21 §:n mukaan, jos omistaja tai haltija vaihtuu uhan asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä valitusviranomaisessa voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.

Perusteluissa esitetty ei siten tältäkään osin puolla sellaista lainsäädännöllistä ratkaisua, että hallinnollinen uhka voitaisiin kohdistaa toimijan sijasta käytännössä toimintaan (=palveluyksikköön tai yhteiseen palveluyksikköön).

Lakiehdotuksen *26 §:n 5 momentin* mukaan valvontaviranomainen voisi uhkasakon sijaan määrätä kiellon tai määräyksen tehosteeksi *laiminlyöntimaksun*. Laiminlyöntimaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettely ja toistuvuus sekä sen palvelun arvo, jota epäkohta koskee. Jos kieltoa tai määräystä ei noudateta, viranomainen voisi määrätä uuden laiminlyöntimaksun. Lakiehdotuksen *26 §:n 6 momentin* mukaan maksu voitaisiin määrätä myös jatkuvana. Maksulle määrättäisiin tuolloin kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettua ajanjaksoa varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että uusi maksu olisi ”hallinnollisessa menettelyssä määrätty taloudellinen seuraamus, jonka tarkoitus olisi luoda palvelun tuottajille nykyistä sääntelyä merkittävämpi taloudellinen kannuste sekä varmistaa toimintansa lainmukaisuus että korjata virheellinen toiminta”. Perustelujen mukaan maksua voitaisiin käyttää vain tapauksissa, joissa ”virheellinen tai puutteellinen toiminta on vakavuusasteeltaan ja merkitykseltään sellaista, että viranomainen joutuu käyttämään varsinaisia pakkokeinoja”. Perustelujen mukaan maksu olisi ”vaihtoehtoinen tehoste”, mikäli viranomainen arvioi sen käyttämisen ”tarkoituksenmukaiseksi”. Uhkasakosta poiketen maksu määrättäisiin heti maksettavaksi ”pätöksessä todetun lainvastaisen menettelyn johdosta”.

Ehdotettu laiminlyöntimaksu olisi hallinnollinen taloudellinen sanktio, joka määrätään maksettavaksi valtiolle. Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön mukaan se olisi sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettava seuraamus. Suomen lainsäädännössä ei ole vastaavaa maksua, joka toisaalta määrättäisiin välittömästi ja jota toisaalta voitaisiin käyttää sakon uhan omaisesti. Maksulle ei ole EU-oikeudesta johdettavaa perustetta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia arvioidaan suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Laissa on lisäksi täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin täytäntöönpanon perusteista (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp ja siinä mainitut muut lausunnot). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen

laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistukaan hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhteisuuden vaatimukset. Hallinnolliset sanktiot eivät menettelynsä puolesta saa myöskään muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan tai objektiiviseen vastuuseen (edellä mainittu lausunto ja siinä mainitut muut perustuslakivaliokunnan lausunnot).

Maksun ehdotettu käyttöala tai -tapa, joka yhdistyy epätarkkaan sääntelyyn, ei täytä korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausuntokäytännössä hallinnollisten sanktioiden säätämiseksi asetettuja vaatimuksia. Maksua ei voida myöskään määrätä tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen eikä maksun määrää voida jättää säätämättä.

3. Muut yksityiskohtaiset huomiot

3.1 Lakiehdotuksen 1 ja 2 §:n eräistä perusteluista

Lakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa korostetaan, että sosiaali- ja terveystalvet perustuvat asiakkaan tai potilaan ja palvelun tuottajan väliseen sopimukseen, jonka muotoon osapuolten välillä sovelletaan yleisiä sopimusoikeudellisia lähtökohtia. Yleislakina mainitaan sovellettavaksi *varallisuus- ja oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) annettua lakia*. Toisaalta todetaan, että julkisen palvelun järjestäjä voi tuottaa palvelun, jolloin asiakkaan ja tuottajan välillä on kirjallinen sopimus, ja esimerkiksi niin, että asiakkaalle tehdään hallintopäätös. Perustelujen mukaan ”sopimus voi olla jo tehty ennen kuin hallintopäätös annetaan”, esimerkiksi silloin, kun julkisen palvelun järjestäjä on kilpailuttanut palvelun hankinnan osana suurempaa kokonaisuutta tai tekee sen jälkeen päätöksen asiakkaan tai potilaan sijoittamisesta kyseiseen palveluun.

Korkein hallinto-oikeus pitää perustelujen sisältöä ja esittämistapaa ongelmallisena. Sosiaali- ja terveystalvet perustuvat pääosin viranomaisen päätöksentekoon eli julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, eikä perusteluissa mainitulla yksityisoikeudellisella sääntelyllä ole asiassa merkitystä asiakkaan suhteessa julkiseen valtaan taikka palvelulaitoksen ja julkisen vallan välisissä sopimuksissakaan. On mahdollista, että joissakin soveltamistilanteissa tuotettaessa tässä esitetyssä tarkoitettuja palveluita asian arvioinnissa on merkitystä myös kuluttajansuojallisilla ja sopimusoikeudellisilla näkökohdilla, mutta järjestämistä vastuu on julkisoikeudellinen.

Lakiehdotuksen 2 §:n perusteluissa koskien ehdotettua 3 momenttia todetaan, että lain soveltamisalaan eivät kuuluisi sosiaalihuoltolain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kotipalveluihin sisältyviä tukipalveluita. Lakiehdotuksen mukaan tiedot tällaisista palveluista jäisivät ”kuntaan muodostuvaan rekisteriin” (s. 47). Perusteluissa todetaan toisaalta, että lakiehdotuksen 18 §:n mukaista yhteisen palveluyksikön ja vastuullisen palveluntuottajan käsitettä sovellettaisiin myös kotipalveluihin liittyviin tukipalveluihin. Perustelujen mukaan rekisteröintivelvol-

linen kotipalvelun tuottaja voisi kotipalvelunsa tukipalvelun tuottajien kanssa ”sovitun mukaisesti ilmoittaa vastuullisena palveluntuottajana oman ilmoituksensa yhteydessä myös tukipalvelun tiedot rekisteriin”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että rekisteriin sisällyttäminen saattaisi merkitä ääritapauksessa sitä, että tällaiseen palvelun tuottajaan, jota koko laki ei edes koske, saattaisi tulla kohdistettavaksi hallinnollisia seuraamuksia ja valvontatoimia. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 65/2014 vp), jonka valiokunta antoi hallituksen esityksestä (HE 354/2014 vp) laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että julkisissa rekistereissä ei tulisi olla tietoja sellaisista toimijoista, jotka eivät enää harjoita laissa tarkoitettua toimintaa.

Viimeksi mainittu huomioon ottaen perusteluissa kiinnittää huomiota (s. 64) 11 §:n yhteydessä esitetty perustelulausuma, jonka mukaan toimintansa lopettanut palvelun tuottaja voisi halutessaan olla edelleen rekisteröityneenä lakiehdotuksessa tarkoitettuun rekisteriin.

3.2 Lakiehdotuksen 10 § (Palvelun tuottajien rekisteri)

Perustuslain 10 §:n 1 momentin tulkintakäytännössä tärkeitä säänneltäviä asioita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, tietojen sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus. Lailla säätämisen vaatimus koskee henkilötietojen käsittelyyn liittyvien seikkojen lisäksi myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (edellä olevista näkökohdista esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 15/2008 vp ja PeVL 6/2003 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään hyväksynyt henkilötietojen pysyvää säilyttämistä, jollei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita.

Edellä mainituista lähtökohdista arvioituna lakiehdotuksen 10 § on ongelmallinen ainakin suhteessa siihen, että tietojen säilytysaika ei ole säännelty. Lakiehdotuksen mukaan rekisteriin voitaisiin merkitä myös ”muita valvonnassa tarvittavia tietoja”, mikä ei välttämättä täytä sääntelyn tarkkarajaisuudelle asetettavia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin katsonut, että tiedot määrätystä rangaistuksesta eivät voi jäädä tiettyjä ammatinharjoittajia koskeviin rekistereihin pysyvästi.

3.3 Lakiehdotuksen 13 § (Rekisteröintiä varten annettavat tiedot)

Rekisterin tietosisällön kannalta on ongelmallista, että pykälän 1 momentin alku ja 8 kohta yhdessä luettuna saattavat mahdollistaa tulkinnan, että rekisteriin merkittäisiin rikosrekisteriotteen perusteella samoja tietoja kuin mitä sisältyy rikosrekisteriin.

Tätä tulkintaa ei voida poissulkea, koska momentissa tarkoitettut muut kohdat koskevat selvästi sellaisia tietoja, joita rekisteriin merkittäisiin lain 10 § huomioon ottaen. Edellä mainitussa kohdassa tulisi selvästi todeta, että rikosrekisteriote toimitetaan rekisteriviranomaisella vain nähtäväksi. Sen tietoja ei saa tallentaa toiseen viranomaisrekisteriin johtuen rikosrekisteritietojen erikseen laissa säädetystä luovutusrajouksista.

3.4 Lakiehdotuksen 18 § (Yhteinen palveluyksikkö ja vastuullisen palveluntuottajan velvollisuudet) ja lakiehdotuksen 29 § (Muutoksenhaku)

Ehdotettua sääntelyä on käsitelty osin jo lausunnossa edellä. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vielä huomiota lakiehdotuksen 18 §:n 5 momenttiin (näin perustelujen mukaan; lakitekstin taiton perusteella vaikuttaisi kuitenkin olevan 6 momentti), jonka mukaan vastuulliseen palveluntuottajaan sovelletaan tämän lain mukaisten tehtäviensä osalta muutoin, mitä *hallintolaissa (434/2003) säädetään asianosaisesta ja asiamiehestä*.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että momentti poistettaisiin lakiehdotuksesta tarpeettomana ja harhaanjohtavana. Edustajan (=vastuullinen palveluntuottaja) osalta voidaan menetellä siten, että viranomaisen kohdistaa kuulemispyynnön edustajalle, vaikka kuulemispyyntö koskisikin mahdollisesti vain yhtä yhteisessä palveluyksikössä toimivaa. Yhtä hyvin viranomaisen voi kohdistaa selkeyden vuoksi kuulemispyynnön suoraan tällaiseen toimijaan. Viranomaisen voi myös toimittaa yhteistä palveluyksikköä koskevat rekisteröinnit tiedoksi edustajalle, mutta viranomaiselle on syytä jättää harkintavaltaa, toimittaako se päätöksensä tiedoksi suoraan esimerkiksi velvoittamistilanteessa velvoitetulle. Tärkeintä on, että kuulemisveloitteet tulevat oikein toimitetuiksi ja että myös valituksenalaiset päätökset saadaan annettua ilman viiveitä tiedoksi niille, joihin ne välittömästi kohdistuvat.

Momentin muotoilu on muutoinkin ongelmallinen, koska hallintolain systematiikassa asianosainen ei ole yhtä aikaa ainakaan itsensä asiamies.

Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan vastuullisella palveluntuottajalla olisi oikeus hakea muutosta muiden puolesta yhteistä palveluyksikköä koskevaan päätökseen siten kuin 1 momentissa säädetään.

Perustelujen mukaan momentissa olisi kysymys "palveluntuottajan laissa säädetystä oikeudesta edustaa muita palvelun tuottajia myös muutoksenhakuasiassa".

Momentissa ehdotetun sääntelyn ongelma on se, että kysymys on ensisijaisesti edustamisesta. Hallintotuomioistuin joutuu mahdollisesti kuulemaan erikseen palvelun tuottajia tästä edustamisesta huolimatta. Sääntelyllä ei ole myöskään vaikutusta siihen, kehen hallinto-oikeus kohdistaa esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteita. Sääntelyllä ei siten välttämättä millään tavalla nopeuteta asioiden käsittelyä. Asiallisesti samaan tulokseen päästäisiin ilman ehdotettua sääntelyä, jos palvelun tuottajat valtuuttavat vastuunalaisen palvelun tuottajan asiamieheksen.

Muutoksenhaun osalta korkein hallinto-oikeus toteaa muutoin, että ehdotuksessa jatkamuutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole rajoitettu valituslupajärjestelmällä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että jollei valituslupajärjestelmää säädetä tässä laissa yleisenä, valituslupajärjestelmän tulisi koskea ainakin rekisteröintipäätöksistä ja rekisteristä poistamisesta koskevista päätöksistä tehtyjä valituksia.

Koska laissa ei ehdoteta säädettäväksi viranomaisen valitusoikeudesta tilanteessa, jossa hallinto-oikeus kumoaa tai muuttaa viranomaisen päätöstä, asia jäisi hallintolainkäyttölain soveltamisen varaan. Jos viranomaisen valitusoikeudesta säädettäisiin, valituslupajärjestelmä koskisi myös viranomaisen valitusta.

3.5 Lakiehdotuksen 39 § (Vireillä olevan asian käsittely)

Lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin mukaan tämän lain voimaan tullessa vireillä olevin ilmoitusten, lupahakemusten ja valvonta-asioiden käsittelyyn sovelletaan tätä lakia.

Momentissa ja sen perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, mitä tapahtuu hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ja vaikuttaako lain voimaantulo myös tällaisten asioiden käsittelyyn. Hallintotuomioistuinten ja muutoksenhakijoiden kannalta selkeintä olisi säätää, että vireillä olevat muutoksenhaut käsitellään ennen lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Jos asiantila muuttuu uuden lain myötä valittajalle myönteiseksi tai haettua lupaa ei tarvita, hallintotuomioistuin voisi ottaa tämän seikan joka tapauksessa huomioon ja mahdollisesti palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallintotuomioistuinten osalta ratkaisevana ajankohtana tulisi pitää paitsi lain voimaantuloa (eli onko valitus tuolloin vireillä) myös sitä seikkaa, että valitusaika hallinto-oikeuteen on alkanut ennen lain voimaantuloa ja päättyy vasta lain voimaantulon jälkeen. Viranomaiset joutuvat antamaan valitusosoituksen aina sen lainsäädännön nojalla, joka on kulloinkin voimassa. Valitusosoituksia ei voida antaa ennakkollisesti uuteen lakiin perustuvina.

Lausunnon valmistelun on koordinoanut ja laatinut hallintoneuvos Eija Siitari. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

Tiedoksi:

Oikeusministeriö