Olli Mäenpää
15.6.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Pelkästään palvelujen määrällistä riittävyyttä ei tämän perusoikeuden turvaamisen kannalta voida pitää riittävänä, vaan palveluille voidaan lailla asettaa myös laadullisia vähimmäisvaatimuksia, jotka määrittelevät muun muassa sote-palvelujen laatutasoa, saatavuutta, saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta sekä potilaan ja asiakkaan turvallisuutta ja vastuuta palveluista.

Tältä kannalta arvioituna esitys määrittelee erityisesti sote-palvelujen laadullisia vähimmäisvaatimuksia ja näiden vaatimusten noudattamisen kannalta välttämättömän päätöksenteon, valvonnan ja valvontaseuraamusten perusteita. Esitykseen sisältyy lisäksi joitakin säädännäisiä vaatimuksia, joilla pyritään turvaamaan sote-palvelujen ja palvelujen toteuttamisedellytysten määrällistä riittävyyttä. Ehdotettua sääntelyä voidaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta pitää yleisiltä lähtökohdiltaan asianmukaisina.

Elinkeinovapaus

Elinkeinovapauden kannalta voidaan pitää merkityksellisenä etenkin sääntelyä, joka määrittelee palvelun tuottajiin kohdistuvia toimintaedellytyksiä, velvollisuutta rekisteröityä sekä palvelun tuottajiin kohdistuvaa valvontaa, tarkastuksia ja valvonnallisia seuraamuksia. Sääntelyn tarkoituksena on tältä osin keskeisesti turvata sote-palvelujen riittävyys, laatu ja luotettavuus, joten sääntelyllä pyritään toteuttamaan 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta. Sääntelyllä on siten hyväksyttävä tarkoitus. Sääntely ja valvonta ovat luonteeltaan ja tiukkuudeltaan tavanomaisia, eikä niiden voida katsoa suhteettomasti rajoittavan sote-palvelujen tuottamiseen liittyvää elinkeinotoimintaa sen erityispiirteet huomioon ottaen. Sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta.

Oikeusturva

Toimivaltainen viranomainen

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Keskeistä toimivaltaa kuuluisi lakiehdotuksen mukaan etenkin valvontaviranomaiselle ja rekisteriviranomaiselle. Kumpaakaan viranomaisryhmää ei ole täsmällisesti määritelty laissa. Toimivaltaista viranomaista koskeva yleissäännös lakiehdotuksen 12 §:ssä määrittelee vain tietojen käsittelyyn toimivaltaista viranomaista. Laissa ei myöskään määritellä, millä viranomaisella on toimivalta poistaa palvelun tuottaja rekisteristä (28.1 §, 29.1 § 29.3 §).

Lakiehdotukseen sisältyvä toimivaltasääntely ei selvästikään selkeyden ja täsmällisyyden kannalta arvioituna täytä perustuslain 21 §:n 1 momentissa toimivaltaisuuden määrittelylle asetettuja vaatimuksia. Toimivallan määrittelyn tulkinnanvaraisuus on ongelmallista myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) ja virkavastuun perusteiden (PL 118 §) määrittelyn kannalta. Lakiehdotuksen mukainen toimivalta tulisi kussakin toimivaltasäännöksessä selvästi osoittaa jollekin laissa täsmällisesti säädetylle viranomaiselle. Asetuksen tasoisen sääntelyn mahdollistavaa lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin delegointisäännöstä ei voida tältä kannalta pitää riittävänä.

Muutoksenhaku

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska lakiehdotus määrittelee useille viranomaisille verraten vahvaa oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevää toimivaltaa, oikeus muutoksenhakuun muodostuu keskeiseksi oikeusturvan takeeksi. Ehdotettu toimivalta on oikeudelliselta merkitykseltään ja vahvuudeltaan sen luonteista, että oikaisuvaatimuksen käyttö ensi vaiheen oikeusturvamenettelynä ei välttämättä ole perusteltua.

Lakiehdotuksen 30 §:ään sisältyy muutoksenhakua koskeva säännös, jonka mukaan tämän lain nojalla tehtyyn Valviran eli Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännökseen ei sinänsä ole huomauttamista oikeusturvan perusteiden kannalta. Säädettävän lain nojalla päätösvaltaa saattaa kuitenkin valvontaviranomaisena käyttää myös ainakin STM, jolla on lisäksi päätösvaltaa lain 32 ja 33 §:n nojalla. Mahdollisesti päätösvaltaa voisi virka-avun yhteydessä kuulua myös poliisille.

Muutoksenhakusäännös muodostuu näin ollen jossain määrin epätäydelliseksi ja se saatetaan ymmärtää valitusoikeutta rajoittavaksi. On tosin selvää, että 30 §:ää ei voida pitää muutoksenhakua rajoittavana säännöksenä, mikäli joku muu kuin

pykälässä mainittu viranomainen käyttää tämän lain nojalla päätösvaltaa. Selvyyden vuoksi olisi kuitenkin paikallaan poistaa 30 §:stä siinä mainitut viranomaiset tai määritellä kaikki viranomaiset, jotka voivat säädettävän lain nojalla käyttää toimivaltaa.