Sosiaali- ja terveysministeriö 23.4.2021

HE 241/2020 vp

Lisäselvitys talousvaliokunnalle

Täydennys talousvaliokunnalle annettun vastineen kappaleeseen *Julkisen hallintotehtävän määrittely*

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien mittaan saanut laajan merkityssisällön eri hallinnonaloilla kattaen muun muassa meripelastustoimen (PeVL 24/2001 vp), vartioimisliiketoiminnan (PeVL 28/2001 vp), opiskelijaedustajien vaalin järjestämisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp), radioamatööritutkinnon vastaanottamisen (PeVL 44/2004 vp), avioliiton esteiden tutkimisen (PeVL 28/2006 vp), siviilipalveluspaikkana toimimisen (PeVL 18/2007 vp), ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp) ja väestötietojen luovuttamisen (PeVL 3/2009 vp).

Julkisen hallintotehtävän käsite kytkeytyy ehdotetussa sote-järjestämislaissa erityisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan 20 §:ään, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettuihin yksityisen sektorin toimijoihin sovellettaisiin virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että julkiseksi hallintotehtäväksi on katsottava yksityiselle palveluntuottajalle annettu vastuu tuottaa asiakkaalle annettava lakisääteinen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu. Yksityinen palveluntuottaja hoitaa tällöin julkisen vallan vastuulle säädettyä lakisääteistä tehtävää, jossa on kyse asiakkaan oikeudesta kyseiseen palveluun. Yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi annettu hoidon tarpeen arviointi, hoitoratkaisu, lääkärin todistuksen tai reseptin laatiminen sekä suoraan asiakkaaseen kohdistuva tosiasiallinen hoito- tai tutkimustoimenpide tai sosiaalihuollon palvelu on myös katsottava julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, sillä niissä on kysymys sellaisesta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolla on vaikutusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatun perusoikeuden toteutumiseen. Rikosoikeudellisen virkavastuu (esim. virkavelvollisuuden rikkominen) voisi konkretisoitua esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse asiakkaan hoidon tai palvelun laiminlyönnistä tai virheestä. Potilaan hoidon laiminlyöntiin liittyen virkasuhteisen lääkärin tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on käsitelty esim. korkeimman oikeuden päätöksessä KKO:2019:98 (https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/1572338282319.html).

Myös esimerkiksi lakiin perustuva viranomaisen tehtäväksi annettu neuvonta on luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi luettavaa tosiasiallista hallintotoimintaa. Viranomaisten antama neuvonta ohjaa hallinnon asiakkaiden toimintaa, ja asiakkaiden tulee voida luottaa neuvonnan paikkansapitävyyteen. Neuvontaan voi sisältyä myös julkisen vallan käytön piirteitä. Näin on etenkin silloin, kun on kyse yksilön oikeudellista asemaa koskevaan päätöksentekoon liittyvästä neuvonnasta. Mitä konkreettisemmin neuvojen antaminen saattaa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sitä merkityksellisempänä julkisen vallan ulottuvuutta voidaan pitää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut tähän liittyen ratkaisun Verohallinnon puhelinpalvelun osalta EOAK/7302/2019 (https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/7302/2019). Päätöksessään eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttää, että lainsäädäntöön lisätään säännös siitä, että Verohallinnossa vuokratyövoimana toimiviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

Yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviin palveluihin voi sisältyä myös sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jolloin julkista valtaa käyttävän henkilöön ulottuu rikosoikeudellinen virkavastuu jo voimassa olevien rikoslain 40 luvun säännösten perusteella. Yksityinen palveluntuottaja voisi käyttää hankittavissa palveluissa julkista valtaa vain, jos siitä olisi säädetty muussa laissa erikseen. Julkisen vallan käytöstä yksityisten palveluntuottajien palveluissa on säädetty esimerkiksi lastensuojelulaissa ja laissa kehitysvammaisten erityishuollosta. Mainituissa laeissa on säädetty rajoitustoimenpiteistä, joissa julkisen vallan käyttönä pidettävää rajoitustoimivaltaa voidaan käyttää tietyin edellytyksin myös yksityisen palveluntuottajan tuottamissa palveluissa ja jatkossakin näiden lakien mukaisesti voitaisiin toimia. Myös esimerkiksi mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen voi laatia muukin laillistettu lääkäri kuin virkasuhteessa oleva lääkäri. Lisäksi tartuntatautilain 70 §:n mukaan muu kuin julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää laissa säädetyin edellytyksin tietyistä rajoitustoimenpiteistä enintään kolmeksi päiväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että julkisena hallintotehtävänä ei ole kuitenkaan pidettävä sosiaali- tai terveydenhuollon palvelun antamiseen liittyvän tehtävän teknistä suorittamista, kun palvelu ei kohdistu suoraan asiakkaaseen. Esimerkiksi sosiaalihuollon kotipalveluihin kuuluvina tukipalveluina asiakkaalle voidaan antaa esim. siivous-, ateria- ja vaatehuollon palveluja. Vastuu kotipalvelun tukipalvelun antamisesta asiakkaalle on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi, koska kyse on julkisen vallan vastuulla olevan lakisääteisen sosiaalipalvelun antamisesta. Näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta voisi tulla arvioitavaksi esimerkiksi vastuu siitä, ettei asiakkaalle ole toimitettu hänelle kuuluvia ateriapalvelun aterioita (mahdollisesti kohtalokkain seurauksin). Mutta itse siivouksen teknistä suorittamista, aterian valmistamista tai vaatteiden huoltamista ei ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä eikä näiden tehtävien tekniseen suorittamiseen ulottuisi rikosoikeudellista virkavastuuta.

Julkisina hallintotehtävinä ei pidetä myöskään sellaisia yksityisen palveluntuottajan toimintaan sisältyviä tehtäviä, jotka eivät ole asiakkaille annettavia sosiaali- ja terveyspalveluja, kuten yksityisen palveluntuottajan kirjanpito, palkanmaksu tai muut hallinnolliset tukipalvelut, yrityksen toimitilojen siivous, henkilöstöruokailu tai muut henkilöstölle järjestettävät palvelut. Mainitut palvelut eivät kuuluisi ehdotetun sote-järjestämislain 3 luvun soveltamisalaan ylipäätään eikä niitä myöskään voida pitää julkisina hallintotehtävinä.