Olli Mäenpää
7.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 299/2022 vp)

Palveluntuottajaan kohdistuvat vaatimukset

Palveluntuottajaan kohdistuvista yleisistä edellytyksistä säädettäisiin 6 §:ssä. Nämä edellytykset koskisivat 7 §:n 3 momentin mukaan myös sitä, joka käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta. Palveluntuottajan toimitiloja, toimintaympäristöä, välineitä ja tietojärjestelmiä sekä henkilöstöä koskevat vaatimukset määriteltäisiin erikseen 8-9 §:ssä. Lisäksi 10 §:ssä määriteltäisiin palvelun laadulliset edellytykset ja vastuu palvelujen laadusta. Näiden edellytysten täyttäminen olisi edellytyksenä palvelujen tuottamiselle.

Yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuvia verraten yksityiskohtaisia vaatimuksia on aiheellista arvioida elinkeinovapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinovapauden luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut luvanvaraistamisen edellytyksiä ja muita elinkeinon harjoittamiseen ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, ennen muuta lailla säätämisen vaatimuksen, tavoitteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta

Palveluntuottajiin kohdistuvat vaatimukset määriteltäisiin laissa, ja määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Vaatimukset ovat perusteltuja etenkin siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tältä kannalta voidaan pitää perusteltuna myös palvelujen laatua ja turvallisuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi vaatimusten tarkoituksena on turvata palvelujen yhdenvertaisuutta, mikä turvaa perustuslain 6 §:n toteutumista. Vaatimuksia voidaan myös pitää oikeasuhtaisina.

Lakisääteiset edellytykset täyttävällä palveluntuottajalla olisi oikeus tulla rekisteröidyksi, mikä on palvelujen tuottamisen edellytys, ja vaatimusten täyttämistä arvioiva rekisteröintipäätös tehdään sidotun harkinnan perusteella [edellyttäen, että lakia näiltä osin täsmennetään]. Vaatimusten toteuttamista arvioivan rekiste-

röintipäätöksen samoin kuin rekisteristä poistamista koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Palveluntuottajiin säädännäisesti kohdistuvat vaatimukset mukautuvat nämä näkökohdat huomioon ottaen elinkeinovapauden puitteisiin.

Rekisteröintimenettely

Palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröinti

1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saisi tuottaa vain palveluntuottaja, joka on 11 §:ssä tarkoitetussa Valviran ylläpitämässä valtakunnallisessa palveluntuottajien rekisterissä ja jonka palveluyksikkö on rekisterissä 21 §:n mukaisesti. Palveluntuottaja saisi 5 §:n 2 momentin mukaan aloittaa toimintansa vasta, kun palvelutoiminnan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta on tehty 21 §:ssä tarkoitettu päätös. Rekisteristä poistaminen olisi 40-41 §:n mukaan seuraamuksena siitä, että palveluntuottaja ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä tai olennaisesti rikkoo niitä koskevia vaatimuksia.

Rekisteröintimenettely rinnastuu näin määriteltynä valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen. Tällaisena se merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinovapauteen siltä osin kuin palvelua toteutetaan elinkeinotoimintana. Sääntelyn tulee siten täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset, kuten hyväksyttävyyden sekä täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Säännösten on lisäksi tällaisessa yhteydessä annettava riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta, ja merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 10/2012, s., 4, PeVL 19/2009 vp, s. 2).

Tältä osin on merkityksellinen etenkin rekisteröintiä koskevaa päätöksentekoa sääntelevä 21 §, jonka mukaan valvontaviranomainen rekisteröi 21 §:n mukaan palveluyksikön palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ilmoittamien ja 18 §:n mukaisesti hankkimiensa tietojen sekä 20 §:n 1 momentin mukaisesti suorittamansa tarkastuksen perusteella. Rekisteröintipäätöksen oikeudellisia edellytyksiä ja velvollisuutta päätöksen tekemiseen ei kuitenkaan määritellä säädännäisesti riittävän yksiselitteisesti rekisteröintipäätöstä koskevassa 21 §:ssä. Säännöksen perusteella on siten epäselvää, mitkä ovat rekisteröinnin oikeudelliset edellytykset sekä voisiko ja millä edellytyksillä valvontaviranomainen jättää rekisteröinnin tekemättä. Tämä on ongelmallista perusoikeussidonnaista päätöksentekoa määrittelevässä sääntelyssä.

Epäsuorasti 21 §:n säännöksestä tosin käy ilmi, että rekisteröinnin edellytyksenä on, että palveluntuottaja täyttää laissa säädetyt toimintaedellytykset. Tähän viittaavat ensinnäkin se, että palveluntuottajan olisi 21 §:n 1 momentin mukaan osoitettava, että sen palveluyksikköjen toiminta täyttää 2 luvussa säädetyt toimintaedellytykset sekä toiseksi se, että valvontaviranomainen voisi ennen palveluyksikön rekisteröimistä selvittää tarkemmin toimintaedellytysten täyttymisen. Laissa

olisi kuitenkin lisäksi säädettävä nimenomaisesti ja selvästi, että valvontaviranomaisen on rekisteröitävä palveluntuottaja/palveluyksikkö, joka täyttää laissa säädetyt edellytykset. Tällainen säännös perustaisi lakisääteiset edellytykset täyttävän palveluntuottajan elinkeinovapauden kannalta olennaisen oikeuden tulla rekisteröidyksi ja harjoittaa palvelun tuottamista elinkeinona. Säännös merkitsisi samalla rekisteröinnin perustumista sidottuun laillisuusharkintaan.

Rekisteröintimenettelyn selkeyttämiseksi olisi myös välttämätöntä säätää erikseen siitä, miten rekisteröintiä koskeva asia tulee vireille valvontaviranomaisessa. Ehdotettu muotoilu 21 §:n 2 momentissa viittaa ensisijaisesti tai myös valvontaviranomaisen aloitteesta tehtävään rekisteröintiin, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä menettelystä ja palveluntuottajan oikeusasemasta. Rekisteröinnin olisi aiheellista perustua vain palveluntuottajan aloitteeseen, jonka muotona olisi lähinnä rekisteröinti-ilmoitus.

Rekisteröintipäätökseen liitettävät ehdot

Valvontaviranomainen voisi 21 §:n 2 momentin mukaan tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja koskien palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, välineitä, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaisuutta taikka palvelun sisältöä ja menettelytapoja.

Asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömien ehtojen asettamistoimivallan määrittelyä voidaan sinänsä pitää perusteltuna tällaisessa sääntelyyhteydessä. Kun otetaan huomioon, että yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, hallinnollisen sääntelyn mahdollistava ehtotoimivalta muodostuu kuitenkin säännösehdotuksen perusteella ongelmallisen laajaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Koska viranomainen ei voi asettamillaan ehdoilla laajentaa laissa säädettyjä velvoitteita, ehtotoimivalta tulisi säännösperusteisesti rajata esimerkiksi siten, että se voi koskea vain tässä laissa säädettyjä velvoitteita täsmentäviä ehtoja.

Yhteisen palveluyksikön rekisteröinti

Palveluntuottajat voisivat 22 §:n 1 momentin mukaan keskenään sopia, että ne rekisteröivät yhteisen palveluyksikön. Rekisteröintiä koskeva toimivalta kuuluu kuitenkin lakiehdotuksen 21 §:n mukaan yksinomaan valvontaviranomaiselle eikä tällaista toimivaltaa voida perustuslain 124 §:n nojalla antaa valvonnan kohteille. Olisi lisäksi olennaisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden vastaista perustaa ehdotetulla tavalla palveluntuottajalle toimivalta käyttää julkista valtaa päättämällä itse omasta rekisteröinnistään. Tällainen menettely vaarantaisi päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden.

Säännöksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että tarkoituksena ei ilmeisesti olisi säätää rekisteröintiä koskevasta toimivallasta vaan siitä, että palveluntuottajat

voisivat sopia yhteistä palveluyksikköä koskevan rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä. Sikäli kuin tämä on sääntelyn tarkoitus, sitä määrittelevää menettelysäännöstä tulee selvyyden vuoksi olennaisesti täsmentää sen tarkoitusta vastaavasti.

Rekisteristä poistaminen

Valvontaviranomainen voisi 40 §:n mukaan poistaa palveluntuottajan palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ei enää täytä 6-10 §:ssä säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä ja puute on olennainen. Valvontaviranomainen voisi myös poistaa palveluntuottajan rekisteröinnin, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Rekisteristä poistamisen seurauksena palveluntuottaja ei 42 §:n mukaan saa jatkaa toimintaansa palveluyksikössä.

Rekisteristä poistamista koskeva sääntely 1. lakiehdotuksen 40-42 §:ssä rinnastuu tosiasiallisesti luvan peruuttamiseen, jota perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin luvan epäämistä. Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että rekisterissä olevalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5-6). Ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset. Tosin lupaehtojen keskeisyyden ja toimivaltasääntelyn täsmällisyyden vuoksi olisi aiheellista kohdentaa poistamisseuraamus myös niiden olennaiseen rikkomiseen.

Tarkastustoimivalta ja kotirauha

1. lakiehdotuksen 36 §:ssä säädettäisiin tarkastustoimivallasta, jonka perusteella valvontaviranomainen voisi myös ennalta ilmoittamatta tarkastaa palveluntuottajan palveluyksiköiden toiminnan, toimitilat ja välineet. Perustelujen mukaan tarkastusten tarkoituksena on turvata asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteutumista, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista, asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä palvelujen laatua.

Tarkastustoimivaltaa on arvioitava lähinnä siltä kannalta, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan kotirauha on turvattu, mutta 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Tältä kannalta on merkitystä sillä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin 36 §:n 2 momentin mukaan tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tällainen turvaaminen kohdistuisi etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tarkastustoimivaltaa koskeva sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi kotirauhan suojan kannalta.

Julkinen tietopalvelu

Julkisen tietopalvelun toteuttaminen

Palveluntuottajien rekisteristä voitaisiin 1. lakiehdotuksen 14 §:n mukaan julkaista yleisen tietoverkon kautta henkilötunnusta lukuun ottamatta tiedot Suomessa toimivista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista sekä palveluyksiköistä ja niiden palveluista, vastuuhenkilöistä, palvelun asiakas- ja potilaskohderyhmästä sekä tiedot tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta ja valvontaviranomaisen määräämistä seuraamuksista. Palveluntuottaja voisi kuitenkin perustellusta syystä kieltää itseään koskevan osoite- ja muun yhteystiedon julkaisemisen.

On ilmeistä, että palveluntuottajien rekisteri sisältäisi myös henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja. Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp), joskaan rajaus ei ole välttämätön, jos sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö sitä puoltavat (PeVL 86/2022 vp, kappale 18). Valiokunta on arviossaan kiinnittänyt huomiota myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin (ks. kokoavasti PeVL 86/2022 vp, kappale 17 ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot).

Ehdotetulle julkista tietopalvelua koskevalle sääntelylle voidaan katsoa olevan oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Tietojen hakua rekisteristä ei nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaan ole kuitenkaan rajoitettu esimerkiksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Kun otetaan huomioon sääntelyn tarkoitus, siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä sisältö sekä julkaistavien henkilötietojen luonne ja määrä, sääntelyyn ei ole huomauttamista tältä osin.

Rangaistusseuraamusten julkistaminen

Henkilötietojen suojan kannalta on paikallaan kiinnittää erikseen huomiota siihen, että palveluntuottajien rekisteriin tallennettaisiin 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan muun muassa tiedot tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta. Julkisena tietopalveluna voitaisiin vastaavasti 14 §:n 1 momentin mukaan julkaista myös tiedot tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta. Tällaiset seuraamukset voisivat yleensä olla luonteeltaan hallinnollisia, mutta 1. lakiehdotuksen 51 § määrittelee perusteet myös rikosoikeudelliselle rangaistusseuraamukselle.

Tällaisten rangaistuksia koskevien seuraamustietojen julkistamista koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan sisältämä sääntely, joka edellyttää erityisiä suojatoimia rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyssä. Unionin tuomioistuin on tältä osin kiinnittänyt huomiota erityisesti rangaistusta (myös hallinnollista rangaistusseuraamusta) koskevien tietojen arkaluontoisuuteen ja niiden julkistamisen vakaviin vaikutuksiin rekisteröityjen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin. Tuomioistuin on edellyttänyt sen arviointia, onko julkistamisen sinänsä hyväksyttävä tavoite mahdollista saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla vähemmän rajoittavilla keinoilla (C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, EU:C:2021:504, 113 kohta). Erikoisvaliokunnan tulisi arvioida rangaistusseuraamuksien julkistamista julkisessa tietopalvelussa koskevaa sääntelyä myös tältä kannalta.