

Korkein hallinto-oikeus
Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 8.6.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

1. Yleistä

Korkein hallinto-oikeus on antanut asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (lausunto 9.11.2016 Dnro H 495/16). Korkein hallinto-oikeus on antanut aikaisemman lausuntonsa omasta aloitteestaan, koska hallituksen esitysluonnoksen useat säädösehdotukset vaikuttivat hallinto-oikeudellisesti epäselviltä tai muista syistä ongelmallisilta.

Koska käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on eräiltä keskeisiltä osin samoja ongelmia, korkein hallinto-oikeus viittaa lisäksi asiassa aikaisemmin antamaansa lausuntoon.

Korkein hallinto-oikeus esittää seuraavat yksityiskohtaiset kommentit lakiehdotuksesta sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

2.1 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Pykälän 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 60) selostetaan laajalti uutta tartuntatautilakia (1227/2016).

Selostuksesta ei käy ilmi, onko tarkoitus, että mainitun lain ohella sovellettaisiin myös tätä ehdotettua lakia. Selostuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että ehdotetun lain säännösten soveltaminen olisi jokseenkin turhaa. Tartuntatautilain mukaista viranomaisvalvontaa ei kuitenkaan ole suljettu pois lain soveltamisalasta 2 §:n säännöksissä.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin.

Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitetaan muita mainitun lain 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja.

Sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä: 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen; 2) asumiseen liittyvän

tuen tarpeeseen; 3) taloudellisen tuen tarpeeseen; 4) sosiaalisen syrjäytyminen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi; 5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen; 6) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvän tuen tarpeisiin; 7) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi; 8) päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen; 9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen; 10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Kotipalvelu määritellään tarkemmin *sosiaalihuoltolain 19 §:n 1 momentissa*. Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. *Sosiaalihuoltolain 19 §. n 3 momentin* mukaan kotipalveluun sisältyvinä *tukipalveluina* annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Pykälän 2 *momentin* perustelujen mukaan rajausta sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohtaan tarkoittaa, että uudet, mahdollisesti sosiaalihuoltolain alaan kuuluvat palvelut eivät automaattisesti tulisi tämän soveltamisalaan, vaan siitä olisi säädettävä erikseen. Sosiaalihuoltolain laajan palveluvalikoiman vuoksi rajausta vaikuttaa sinänsä tarpeelliselta.

Perusteluissa käsitellään tämän jälkeen kotipalvelujen tukipalveluja, joiden kuuluminen lain soveltamisalaan näyttäisi ensinnäkin riippuvan siitä, tuotetaanko niitä yhteisessä palveluyksikössä (s. 61). Perustelujen mukaan ”rekisteröintivelvollinen kotipalvelujen tuottaja voi tukipalvelutuottajien kanssa sovitun mukaisesti ilmoittaa vastuullisena palveluntuottajana oman ilmoituksensa yhteydessä myös tukipalvelujen tiedot rekisteriin”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että jos lain tarkoituksena on käsitellä tiettyjä palvelujen tuottajia yhdenveroisesti, niin tämän tavoitteen mukaista ei ole, että kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajat tulisivat rekisteröitäväksi tietyissä tilanteissa toisen palveluntuottajan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella. Lain selvyuden vuoksi kotipalvelujen tukipalvelut tulisi joko sisällyttää lakiin tai jättää sen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi on otettava huomioon, että jos kotipalvelun tukipalvelun tuottajat rekisteröidään, näihin voidaan kohdistaa laissa tarkoitettuja seuraamuksia, vaikka he eivät edes tuota lain soveltamisalaan muutoin kuuluvia palveluja. Tällaisen palvelun tuottajat eivät myöskään kuulu valinnanvapauslainsäädännön soveltamisalaan.

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 terveystieteiden alan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta. Mänttäläisen lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että julkisissa rekistereissä ei tulisi olla tietoja sellaisista toimijoista, jotka eivät (enää) harjoita laissa tarkoitettua toimintaa.

2.2 Määritelmät (3 §)

Pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin *palveluysikkö* ja 5 kohdassa *yhteinen palveluysikkö*.

Yhteisellä palveluysiköllä tarkoitettaisiin palveluysikköä, jossa toimivat palvelun tuottajat ovat sopimuksella valinneet vastuullisen palveluntuottajan edustamaan heitä rekisteri- ja valvontaviranomaisessa sekä vastaamaan heidän puolestaan tietyistä velvoitteista.

Pykälän 5 kohdan perusteluissa todetaan muun ohella, että mahdollisuus yhteisen palveluysikön rekisteröimiseen ei olisi rajattu tiettyyn sopimusmuotoon tai yksittäiseen fyysiseen sijaintiin, vaan se olisi aina mahdollinen, mikäli tuottajat näin keskenään sopivat. Järjestely olisi aina vapaaehtoinen, eli halutessaan tuottajat voisivat edelleen rekisteröidä oman palveluysikkönsä näissäkin tilanteissa.

Perustelujen mukaan viranomaisella ei erikseen tutkisi muuta tuottajien keskinäistä sopimusjärjestelyä, vaan sille riittäisi sopimus yhteisen palveluysikön käyttöönotosta ja sisällöstä. Perustelujen mukaan tuottajat voisivat ”samassa tai muussa yhteydessä sopia myös keskinäisistä vastuistaan”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että uskottavan ja asianmukaisen viranomaisvalvonnan peruste ei voi olla tuottajien välinen sopimus ”keskinäisistä vastuistaan”. Todennäköisesti tällainen sopimismahdollisuus saattaisi ääritilanteessa merkitä sitä, että valvontaviranomaisten olisi vaikeata saada ketään tai oikeaa toimijaa tehokkaiden valvontatoimienpiteiden kohteeksi.

Korkein hallinto-oikeus pitää sen sijaan täysin kannatettavana sitä perusteluissa tarkemmin kehiteltyä ajatusta, että yhteisen toimintayksikön toimijat voivat valita asiain yksinkertaistamiseksi heitä edustavan tahon. Nimike ”vastuullinen palvelutuottaja” on kuitenkin juridisesti harhaanjohtava.

Korkein hallinto-oikeus pitää pykälän 5 kohdan määritelmää, johon samalla on sisällytetty vastuullisen palveluntuottajan määritelmä tai kuvaus, edelleenkin ongelmallisena, mitä tulee itse säädöstekstiin ja mitä tulee eräisiin perustelulauseumiin. Säädöstekstin perusteella vastuullinen palveluntuottaja vastaisi yhteisön palveluysikön palvelujen tuottajien puolesta asiain rekisteri- ja valvontaviranomaisessa sekä ”heidän puolestaan tietyistä velvoitteista”. Ilmaisus ”tietyistä velvoitteista” on epämääräinen ja epäviranomaisellinen, eikä asian avaaminen perusteluissa ole juridisesti onnistunutta erityisesti jälkivalvontatilanteissa.

Perustelujen (s. 67) mukaan vastuullisen palveluntuottajan ”edustusvalta ulottuisi myös jälkikäteisvalvontaan, ja viranomaisella osoitettaisiin yhtä tai useampaa yhteisen palveluysikön palvelun tuottajaa koskevat selvityspyynnönsä vastuulliselle palveluntuottajalle silloin, kun valvottava toiminta on yhteisen palveluysikön puitteissa toteutettua”. Perusteluissa todetaan edelleen, että ”vastuullisella palveluntuottajalla olisi järjestelyn luonteesta johtuen myös itsenäinen puhevalta omien velvollisuuksiensa kannalta valvonta-asioissa ja sen olisi lisäksi huolehdittava siitä, että viranomaiselle toimitetaan kaikki sen pyytämät tiedot kaikkien niiden pal-

velun tuottajien puolesta, jotka valvonnan alaisesta toiminnasta vastaavat”. Perustelujen mukaan mainittu tehostaisi osaltaan ”valvonta-asioiden käsittelyä viranomaisessa ja myös palvelun tuottajien keskinäisissä suhteissa”.

Valvontatilanteissa voi olla täysin selvää, että valvonta ei kohdistu esimerkiksi lääkärikeskuksessa kuin tietyn ammatinharjoittajana toimivan lääkärin tai tiettyjen lääkäreiden toimintaan. Tällaisessa valvontatilanteessa on vaikea ajatella, että vastuullisella palveluntuottajalla olisi ”itsenäinen puhevalta” suhteessa valvovaan viranomaiseen. Viranomaisen valvonnan tarkoituksenmukainen järjestäminen on jätettävä viranomaisen harkintaan, jotta valvonta voidaan toteuttaa niin tehokkaasti kuin asian laatu sitä vaatii. Vastuullisen palveluntuottajan toiminta voi auttaa viranomaista selvitystyössä, mutta yleistä kanavointia suhteessa valvottavaan sillä ei tule kaikissa tilanteissa sallia eikä mahdollistaa.

2.3 Oikeus tuottaa sosiaali- ja terveystalvneluja (4 §), rekisteröintiä koskeva päätös (18 §) ja toiminnan aloittaminen (20 §)

Lakiehdotuksen yleisperusteluissa (s. 42) kuvataan palvelun tuottajan ja palveluyksikön *erillistä rekisteröintiä* toteamalla, että tarkoitus olisi keventää nykyiseen lupa- ja ilmoitusmenettelyyn liittyvää hallintoa ja ”selkeyttää eri edellytysten välisiä suhteita”. Palvelua tuottava taho rekisteröitäisiin ensin ja ”tämä antaisi yleisen kelpoisuuden toimia yksityisenä palvelun tuottajana”. Palveluyksikön rekisteröinti tehtäisiin puolestaan ”riskiperusteisesti eriytyneenä menettelyssä, jossa asiantuntijat keskittyvät tarkastelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöedellytyksiä”.

Perusteluissa (s. 42) todetaan tämän jälkeen seuraavaa (kursivoinnit kirjoittajan):

”Valitulla tavalla rekisteröity palveluyksikkö olisi suoraan siirtokelpoinen toiselle palvelun tuottajalle, kun sen rekisteröinti ei ole sidottu tiettyyn palvelun tuottajaan. Nykyistä hallintolupaa tai rekisteröintiä ei voi pantata, myydä tai muutoin siirtää. Kaksiosainen rekisteröinti mahdollistaisi myös esimerkiksi jakautumisten, sulautumisten ja muiden yritysjärjestelyjen toteuttamisen ilman uutta erillistä menettelyä. Esimerkiksi silloin, kun liiketoiminta siirretään uudelle perustettavalle yhtiölle, uusi yhtiö voitaisiin edellytysten täytyessä rekisteröidä tuottajaksi, vaikka sillä ei olisi vielä palvelutoimintaa. Rekisteröinnin eriytyminen mahdollistaisi myös sen, että valvonnan seuraamuksia voidaan kohdentaa nykyisestä poiketen myös suoraan palveluyksikköön. Tällöin palveluyksikköön kohdistuvat valvontatoimenpiteet ’seuraisivat’, kun palvelun tuottaja vaihtuu. Näin valvontaviranomaisen ei tarvitse aloittaa prosessia uudestaan kohdentamalla uusi päätös uuteen tuottajaan eikä siirtokelpoisuudella voida kiertää valvontaa.”

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yleisperusteluissa esitetty käsitys valvontaviranomaisen tarpeesta kohdistaa valvontatoimet uudestaan ei vastaa voimassa olevaa uhkasakkolainsäädäntöä. Toiminnan harjoittajan ja toiminnan pitäminen eri rekisteriyksikköinä on sinänsä mahdollinen ratkaisu, mutta keinotekoinen siinä mielessä, että toiminnan harjoittajan edellytykset vaikuttavat siihen, onko toiminnan harjoittajalla

todellisuudessa mahdollisuuksia vastata harjoitettavasta toiminnasta siten, että se täyttää tämän ja muun lainsäädännön vaatimukset. Rekisteriin merkitään lisäksi ammatinharjoittajia, joilla ei ole rekisteröitävää palveluyksikköä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveystalvveluja saa tuottaa vain palvelun tuottaja, joka on rekisteröity ja jonka palveluyksikkö on rekisteröity 18 §:n mukaisesti 10 §:ssä tarkoitettuun palvelun tuottajien rekisteriin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa viitataan yleisesti rekisteröinnin edellytysten osalta lakiehdotuksen 2 lukuun.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan rekisteriviranomainen rekisteröi palvelun tuottajien rekisteriin palvelun tuottajan ja sen palveluyksikön, jos ne täyttävät 2 luvussa säädetty edellytykset.

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomaisen on tehtävä päätös palvelun tuottajan rekisteröimisestä, palveluyksikön rekisteröimisestä ja rekisteröinnin muutoksesta taikka niiden hylkäämisestä. Rekisteriviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessään asettaa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelulle.

Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa todetaan rekisteröinnin tarkoittavan, että ”palvelun tuottaja on toimittanut sekä palvelun tuottajaa että palveluyksikköä koskevat tarvittavat tiedot ja että ne viranomaisen arvioinnin mukaan täyttävät tässä laissa säädetty edellytykset rekisteröinnille” (s. 69). Perustelujen mukaan viranomainen rekisteröisi ja antaisi palvelun tuottajalle päätöksen rekisteröinnistä, jolloin palvelun tuottaja saa tiedon siitä, että ”palvelutoiminta voi alkaa siten kuin tämän lain 20 §:ssä säädetäisiin toiminnan aloittamisesta”. Perusteluissa korostetaan, että sekä tuottajan että palveluyksikön on täytettävä rekisteröinnin edellytykset ”koko sen ajan kuin palveluja tuotetaan”.

Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvvelun tuottajan toiminnan aloittamisen tai muutoksen toteuttamisen edellytyksenä on, että palvelutoiminnan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta on tehty 18 §:ssä tarkoitettu päätös.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin perusteluissa (s. 87) korostetaan viranomaisen selvitysvelvollisuutta viran puolesta tutkia palvelun tuottajaa koskevat edellytykset. Tämän jälkeen todetaan seuraavaa:

”Palvelun tuottajan rekisteröinnistä tehtäisiin oma hallintopäätöksensä, ja myönteinen päätös olisi edellytyksenä palvelutoiminnan eli palveluyksikköjen rekisteröinnille. Tämä rekisteröinti ei siis olisi sidottu tuotettiin palveluihin, vaan antaisi lähtökohtaisen valtakunnallisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja”.

Perustelujen mukaan palveluyksiköiden rekisteröintiä varten palvelun tuottajan olisi 13 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuilla tiedoilla osoitettava, että sen palveluyksiköiden toiminta täyttää 2 luvussa säädetty toimintaedellytykset. Palveluyksikkö olisi tämän jälkeen merkittävä rekisteriin viipymättä.

Toisaalta perusteluissa todetaan palveluyksiköiden rekisteröintimenettelyä kuvatessa, että viranomaisen rekisteröisi palveluyksikön ilmoitettujen tietojen mukaisesti, mikäli ”arvioitavien tietojen perusteella toiminta vastaa sille asetettavia vaatimuksia” ts. viranomaisella olisi tältäkin osin selvitysvelvollisuutta koskien sille toimitettuja selvityksiä sekä oikeus hankkia muita tarvittavia selvityksiä.

Perustelujen mukaan tämän jälkeen ”palvelun tuottajalla annettaisiin kirjallinen päätös ja *palvelun tuottaja voisi tämän saatuaan aloittaa toimintansa*”. Perusteluissa on vielä esimerkiksi maininta (s. 88), että palveluyksiköt ”rekisteröitäisiin erillisenä hallintotoimena ja niitä voitaisiin rekisteröidä vain sellaisille palvelun tuottajille, jotka on jo rekisteröity”. Perusteluissa korostetaan samassa yhteydessä, että tässä yhteydessä viranomaisen ”ei myöskään kontrolloisi palvelun tuottajaa koskevia edellytyksiä vaan niitä valvottaisiin suunnitelmallisesti erillisessä jälkivalvonnassa”.

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt erityistä huomiota niihin riskitekijöihin ja toisaalta hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisin menettelyihin, joita ehdotettuun kaksivaiheiseen rekisteröintimenettelyyn liittyy. On ajateltavissa, että erityisesti riskitapauksissa ei ole mitään syytä rekisteröidä palvelun tuottajaa etukäteen eikä myöskään ilmaista lain perusteluissa, että tällä olisi lähtökohtaisesti jo tällä rekisteröinnillä oikeus tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Ehdotetun kaksivaiheisen rekisteröintimenettelyn seurauksena rekisterissä voisi olla palvelun tuottajia, joilla ei ole rekisteröityjä palveluyksiköitä, koska niitä ei ole hyväksytty rekisteröitäviksi tai joita ei ole sen vuoksi, että niistä ei ole toimitettu tietoja rekisteriviranomaiselle. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siltä varalta, että näin kävisi ts. säännöksiä siitä, että valvontaviranomainen voi omasta aloitteestaan poistaa rekisteristä sellaisen palvelun tuottajan, jolla ei ole toimintansa luonteen edellyttämää toimintayksikköä. Lakiehdotuksen 28 ja 29 §:n perusteella rekisteröity palvelun tuottaja poistettaisiin vasta siinä vaiheessa, kun ensin on poistettu rekisteröity palveluyksikkö. Lakiehdotuksen 20 §:n säännökset huomioon ottaen tällainen palvelun tuottaja ei sinänsä voi aloittaa toimintaansa, vaikka perustelulausumat toiseen suuntaan viittaavatkin.

Ehdotetulla tavalla toimittaessa viranomaisen tekee kaksi valituskelpoista hallintopäätöstä käytännössä samassa asiassa. Useimmissa tapauksissa lienee kuitenkin ajateltavissa, että toiminnan (=toimintayksikkö) ja toiminnan harjoittajan (=palvelun tuottaja) rekisteröinnistä päätettäisiin yhdellä ja samalla rekisteröintipäätöksellä.

Sääntelyn ongelmallisuuden perussyynä lienee osaltaan se, että ammatinharjoittajien rekisteröinnissä toimintayksikön rekisteröinti on turhaa, koska ammatinharjoittajalla ei ole sellaista (toimii asiakkaiden kotona tai vaikkapa tietyssä laitoksessa, jota ei ole luontevaa rekisteröidä ammatinharjoittajan toimintayksiköksi). Ehdotettu sääntely ei ole myöskään varsinaista ammattikelpoisuuden rekisteröintiä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää aikaisemman lausuntonsa mukaisesti huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että rekisteröintiin voitaisiin liittää välttämättömänä edellytyksenä ehto rekisteröinnin määräaikaaisuudesta. Kun laissa ei ole lähtökohtana, että rekisteröinnit olisivat määräaikaaisia vaan toistaiseksi voimassa olevia ja kun rekisteröinti rinnastuu elinkeinon- ja ammatinharjoittamisen luvanvaraisuuteen perustuslain 18 §:n 1 momen-

tin kannalta tarkasteltuna, rekisteröinnin määräaikaaisuutta ei voida ”säätää” lakiehdotuksen perusteluilla.

2.4 Palvelun tuottaja (5 §)

Pykälän *1 momentin* perusteluissa todetaan, että 1–3 kohdassa tarkoitettujen edellytysten olisi oltava täytettyinä koko sen ajan, kun palveluja tuotetaan. Epäselväksi jää, miksi perusteluissa ei viitata momentin 5 kohtaan (terveyspalvelujen tuottajalla on potilasvahinkolaisissa tarkoitettu vakuutus).

Pykälän *1 momentin 2 kohdan* perusteluissa todetaan, että kysymys olisi *saman toiminnan* jatkamisesta perustamalla uusia yhtiöitä. Mainittu ei käy ilmi säädöstekstistä, jossa puhutaan vain yleisesti määräysvallan käyttämisestä yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi on rauennut mainittuna aikana. Koska rekisteröinnissä on kysymys asiallisesti elinkeinon tai ammatin luvanvaraisuuteen rinnastuvasta sääntelystä, rekisteröinnin esteeksi määriteltyjen seikkojen tulee täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaisesti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

2.5 Palvelun tuottajien rekisteri (10 §) ja julkinen tietoverkko (11 §)

Lakiehdotuksen *10 §:n 3 momentin* viimeisen virkkeen mukaan merkintä valvontaviranomaisten määräämistä seuraamuksista säilytetään rekisterissä viisi vuotta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että valvontaviranomaisen määräämä seuraamus voi tulla kumotuksi ennen kuin viisi vuotta on kulunut seuraamuksen määräämisestä. Palvelun tuottajan oikeusturvan ja rekisterin tietosisällön oikeellisuuden kannalta asianmukaista olisi, että tieto määrätystä seuraamuksesta poistettaisiin, mikäli hallintotuomioistuin kumoaa määrätyn seuraamuksen (vert. 11 §, jonka mukaan tieto valvontaviranomaisten määräämistä seuraamuksista sisältyisi julkiseen tietopalveluun).

Lakiehdotuksen *11 §:n 1 momentin* mukaan palvelun tuottajien rekisteristä voidaan julkaista ja luovuttaa tiedot Suomessa *toimivista* sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajista.

Pykälän perusteluissa todetaan, että palvelun tuottaja voisi halutessaan olla edelleen rekisteröity, vaikkei sillä olisikaan palvelutoimintaa, ja että tieto tällaisesta tuottajasta olisi edelleen saatavissa julkisen tietoverkon välityksellä.

Tietoverkon sisällön oikeellisuuden kannalta mainittu ei ole perusteltua, minkä lisäksi ei-toimivien tuottajien mukana pitäminen voi aiheuttaa tietoja etsiville turhaa työtä. Ei-toimivien yrittäjien tietoja voidaan myös käyttää väärin.

2.6 Rekisteröintiä varten annettavat tiedot (13 §)

Pykälän perustelujen mukaan 2 momentin 9–12 kohdassa säädettäisiin ”lisäksi niistä seikoista, joista palvelun tuottajan on huolehdittava, mutta joita koskevia tietoja tai selvityksiä ei edellytettäisi toimitettavaksi rekisteriviranomaiselle, ellei viranomaisen sitä edellytä 3 momentissa säädetyllä tavalla”.

Edellä tarkoitettu perusteluteksti ei käy ilmi ehdotetusta pykälästä. Pykälän 2 momentin johtolauseen mukaan ”palvelun tuottajan on annettava” rekisteröintiä varten momentissa tarkemmin luetellut tiedot. Pykälän 3 momentti ei myöskään viittaa ”tarvittaessa” tietojen toimittamiseen 2 momentissa tarkoitetuista seikoista, vaan siinä puhutaan, että rekisteriviranomainen voi tarvittaessa pyytää palvelun toimittajaa toimittamaan viranomaiselle *tarkempia tietoja toimintaedellytysten arviointia varten*.

2.7 Hallinnollinen ohjaus ja kehoitus (26 §), määräykset ja pakkokeinot (27 §), palvelun tuottajan rekisteristä poistaminen (28 §) ja palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistaminen (29 §)

Useissa edellä mainituissa pykälissä esitetään perustelulauseita, joiden keskeinen sisältö on se, että palveluyksikköön ”rekisteriteknisenä yksikkönä” voitaisiin kohdistaa laissa tarkoitettu seuraamus (näin esimerkiksi sivulla 97 koskien hallinnollista ohjausta ja kehoitusta sekä sivulla 98 määräyksiä ja pakkokeinoja koskien). Viimeksi mainitun pykälän perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Määräys voisi lievempiä keinoja vastaavalla tavalla kohdistua myös itse palveluyksikköön ja velvoittaisi palveluyksiköstä vastaavaa palvelun tuottajaa tai palvelun tuottajia yhteisvastuullisesti. (...)

Annetut seuraamukset tai pakkokeinot saattaisivat edellyttää muutoksia itse palveluyksikössä ja tällöin tarve muutokselle olisi riippumaton siitä, mikä taho palvelun antamisesta vastaa. Tällaisissa tilanteissa pakkokeino tulisi kohdentaa myös suoraan palveluyksikköön. Esimerkiksi palveluyksikön siirtäminen toiselle palvelun tuottajalle ei tällöin lakkauttaisi velvoitetta, vaan se kohdentuisi aina siihen palvelun tuottajaan, jolle palveluyksikkö on rekisteröity.”

Lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voi velvoittaa palvelun tuottajan noudattamaan 1 momentissa mainittua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että palvelun tuottajan, sen toimintayksikön tai osan toiminta taikka toiminnassa käytetyn välineen käyttö keskeytetään. Jos asiakas- tai potilasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta tai välineen käyttö voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että viranomaisen hallinnollisen toimenpiteen kohdistaminen esimerkiksi kiinteistöön ei ole epätavanomaista (esimerkiksi velvoitetaan puhdistamaan), joten hallinnollisesti velvoittavan päätöksen kohdistaminen palveluyksikköön voisi sinänsä olla mahdollista. Koska yksikön toiminnasta on aina vastuussa joku toimija tai jotkut toimijat yhdessä, ei sen sijaan ole oikeudellisesti kestävä, että velvoittaminen tapahtuisi vain suhteessa yksikköön, jossa tuotetaan jonkun lukuun palveluja.

Lakiehdotuksessa kohdistamista palveluyksikköön perustellaan muun ohella sillä, että seuraamus säilyisi rekisterissä mahdollisesta tuottajan vaihdoksesta huolimatta ja ”ohjaisi henkilöllisessä alassa aina sitä palvelun tuottajaa, jolle palveluyksikkö on rekisteröity” (s. 97). Perustelujen mukaan viranomaisella olisi mahdollisuus vastaavasti kohdistaa seuraamus yhteiseen palveluyksikköön, jolloin ”se ohjaisi kaikkia niitä palvelun tuottajia, jolle yksikkö on rekisteröity”. Perusteluissa todetaan vielä, että yksikköön kohdistaminen ”muistuttaisi siten siirronsaajaan nähden pysyvän ja julkiseen rekisteriin merkityn rasitteen perustamista”.

Perusteluissa ei ole selostettu uhkasakkolain eräitä keskeisiä säännöksiä, jotka osoittavat, että ehdotettu sääntely on ongelmallista ja osin täysin turhaa.

Uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useaan asianosaiseen, 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 viranomaiseen, 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 siis kohdistettava suhteessa julkisyhteisöön sellaiseen toimijaan, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää asiassa puhevaltaa.

Jos uhkasakkoa ei ole kohdistettu oikein ts. se on kohdistettu johonkin sellaiseen toimijaan, jolla ei ole oikeudellista ja tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa asetettua päävelvoitetta, tällaista uhkaa ei voida uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen tuomita.

Uhkasakkolain 18 §:n 1 momentin mukaan, milloin uhkasakko, teettämishukka tai keskeytysuhka on asetettu kiinteää tai irtainta omaisuutta koskevan päävelvoitteen tehosteeksi, velvoitetun on omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksensaajalle, 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 otetuina maininnoin tai muuten todisteellisesti. Lain 18 §:n 3 momentin mukaan 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Tällöin 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 on luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan, jollei luovutuksensaaja noudata päävelvoitet-

ta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja teettämishukka tai keskeytysuhka 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 päävelvoite.

Perusteluissa esitetty ei edellä olevat uhkasakkolain säännökset huomioon ottaen puolla sellaista ratkaisua, että hallinnollinen uhka voitaisiin kohdistaa toimijan sijasta käytännössä toimintaan (=palveluyksikkö tai yhteinen palveluyksikkö). Päävelvoitteen sisältö tarkoittaa yleensä, että oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toiminnasta vastaavan on ryhdyttävä toimenpiteisiin palveluyksikössä olevien puutteiden korjaamiseksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että päävelvoitteen ja hallinnollisen uhan kohteeksi määritellään rekisteriin merkitty palvelun tuottaja tai useampi palvelun tuottaja.

Lisäksi on otettava huomioon, että hallinnolliset velvoittavat päätökset merkitään rekisteriin, jolloin rekisteristä käy ilmi, mihin palveluyksikköön velvoite kohdistuu. Tämä turvaa erityisesti ulkopuolisten tietojen tarvetta. Siirtäjän ja siirron saajan väliset suhteet tulevat puolestaan turvatuiksi edellä selostetuilla uhkasakkolain säännöksillä.

2.8 Muutoksenhaku (30 §)

Lakiehdotuksen *30 §:n 2 momentin* mukaan vastuullisella palvelun tuottajalla on *oikeus hakea muutosta* muiden puolesta yhteistä palveluyksikkö koskevaan päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus uudistaa tältäkin osin aikaisemmin lausumansa. Momentissa ehdotetun sääntelyn ongelma on se, että kysymys on ensisijaisesti edustamisesta. Hallintotuomioistuin joutuu mahdollisesti kuulemaan erikseen palvelun tuottajia tästä edustamisesta huolimatta. Sääntelyllä ei myöskään ole vaikutusta siihen, kehen hallinto-oikeus kohdistaa esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteita. Sääntelyllä ei siten välttämättä millään tavalla nopeuteta asioiden käsittelyä. Asiallisesti samaan lopputulokseen päästäisiin ilman ehdotettua sääntelyä, jos ne palvelun tuottajat, joita valituksenalainen päätös koskee, valtuuttavat vastuunalaisen palvelun tuottajan asia-mieheeseen.

Muutoksenhaun osalta korkein hallinto-oikeus toteaa muutoin, että lakiehdotuksessa jatkomuutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei rajoitettaisi valituslupajärjestelmällä toisin kuin valinnanvapautta koskevassa ehdotuksessa.

2.9 Täytäntöönpano (31 §)

Lakiehdotuksen *31 §:n 2 momentin* mukaan sosiaali- ja terveystalvakuja tuottaessa on noudatettava rekisteröintiä koskevaa päätöstä muutoksenhausta huolimatta.

Perustelut huomioon ottaen tällä tarkoitettaneen tilannetta, jossa rekisteröity olisi tyytymätön rekisteröintipäätöksessä asetettuihin toimintaansa kohdistuviin ehtoihin.

Kun rekisteristä poistamisesta ehdotetaan säädettäväksi erikseen (28 ja 29 §) ja kun näissä tilanteissa palvelun tuottaja ei saa jatkaa toimintaansa, niin ehdotettu säännös näyttäisi sopivan jollakin tavoin myös näihin tilanteisiin. Sanamuoto ”palveluja tuotettaessa” vaikuttaa kuitenkin rajaavan rekisteristä poistamistilanteet välittömän täytäntöönpanon ulkopuolelle, jolloin hallintolainkäyttölain mukaan valituksella olisi lykkäävä vaikutus. Rekisteristä poistamistilanteissa välittömän täytäntöönpanon tulisi kuitenkin olla pääsääntö.