

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

STM/1856/2018  
STM044:00/2018

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Taustaa

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevasta esitysluonnoksesta. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestäisi jatkossa Kansaneläkelaitos. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut tuottaisi Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (jäljempänä YTHS). Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus laajentaa nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (niin kutsutut yliopisto-opiskelijat) tarkoitettua YTHS:n tuottamia palveluita myös ammattikorkeakouluopiskelijoille vuodesta 2020 alkaen. Esitys liittyy kiinteästi eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laista asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp).

Hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp), hallituksen esityksen sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta annettavaksi laiksi (52/2017 vp) ja hallituksen esityksen laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp). Nyt annettava hallituksen esitys riippuu näistä esityksistä.

### Valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohtia

Sekä eduskunnassa jo käsiteltävinä olevien valinnanvapautta koskevien lakien että myös nyt käsillä olevan lakiluonnoksen valtiosääntöisen tarkastelun kannalta erityisen keskeisenä voidaan pitää kysymystä siitä, missä määrin ne täyttävät ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp tämänkaltaiselle terveydenhuoltojärjestelmän uudistamista merkitsevälle laille asettamat vaatimukset.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

Seuraavassa nyt käsiteltävänä olevaa lakiluonnosta on tästä johtuen arvioitu ennen kaikkea niiden huomioiden valossa, jotka oikeusministeriö on esittänyt lausunnossaan koskien esitysluonnosta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (OM 226/43/2017). Koska perustuslakivaliokunta ei ole vielä antanut lausuntoaan sen käsittelyssä parhaillaan olevasta valinnanvapauslaista, on jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota niihin kantoihin, jotka valiokunta tulee tältä osin omaksumaan.

#### Järjestämisvastuun siirto ja kunnallinen itsehallinto

Opiskeluterveydenhuollon järjestämisvelvollisuus kuuluu nykyisellään kuntien tehtäviin. Yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa suunniteltujen uudistusten kohdalla perustuslakivaliokunta on uudistuksen laajuuden ja sen merkittävyyden vuoksi pitänyt keskeisenä tarkastella myös sen vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon.

Nyt käsillä oleva opiskelijaterveydenhuoltoa koskevaa muutosta ei voida yksittäisenä kunnan järjestämisvastuun muutoksena pitää siinä määrin merkittävänä, että sillä voitaisiin itsenäisenä uudistuksena suoraan katsoa olevan laajalti kunnalliseen itsehallintoon asti ulottuvia vaikutuksia. Siltä osin kuin ehdotuksella voidaan katsoa ylipäättään olevan tällaisia vaikutuksia, liittyvät ne ennen kaikkea ehdotuksen yhteisvaikutukseen muiden uudistusten kanssa. Näiden vaikutusten arvioiminen kokonaisuudessaan olisi ollut mielekkäämmän suoritettavissa muun sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja maakuntahallintoa koskevien uudistusten yhteydessä. Jatkovalmistelussa lienee syytä kuitenkin ainakin lyhyesti kattaa myös kysymys ehdotuksen vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon osana muuta ns. SOTE-lainsäädäntöä.

#### Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätien tuottamisvastuu ja PL 124 §

Erityisesti korkeakouluopiskelijoiden terveystalveluiden tuottamisvastuun siirtoa YTHS:lle on tarkasteltava perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Pykälässä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Seuraavissa seitsemässä alakohdassa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 124 §:stä johtuviin vaatimuksiin tältä osalta relevantein osin.

#### Siirrettävien tehtävien laajuus

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tältä osin olennaista on arvioida, merkitsevääkö lakiluonnokseen sisältyvien tehtävien siirron merkittävänä julkisen vallan käyttöä merkitsevien tehtävien siirtoa YTHS:lle.

Kuten lakiluonnoksessa tuodaan esiin, ei sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ole perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella yksiselitteisen selvää, mikä osa toimintaa kuuluu merkittävän julkisen vallan käytön, julkisen vallan käytön tai julkisen hallintotehtävän kategoriaan. Tältä osin vastaaminen tähän

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

kysymykseen nyt käsillä olevien terveydenhuoltoon liittyvienkin tehtävien osalta voidaan pitää erityisen haastavana. Perustuslakivaliokunnan tulevan valinnanvapautta koskevan lausunnon merkitys myös tämän kysymyksen kannalta asetettujen vaatimusten ja kestävien ratkaisujen muodostamisessa on erityisen keskeinen.

YTHS:lle siirrettävien tehtävien laajuus kattaa kaikki perusterveydenhuollon keskeiset tehtävät ja sitä voidaan tässä suhteessa pitää varsin merkittävänä. Ainakin yksilön perusoikeuksien kannalta kyse toisaalta näyttäisi olevan luonteeltaan perustuslain 19 §:n kannalta eräänlaisesta rinnakkaisesta tehtävästä, koska opiskelijat ovat oikeutettuja maakunnan järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin samalla tavoin kuin muutkin maakunnan asukkaat. Rinnakkaisuus saattaa toisaalta myös johtaa tilanteeseen, jossa henkilön terveyspalvelut sekä opiskelijaterveydenhuollon että maakunnallisen terveydenhuollon tasolla ovat muun kuin viranomaisen järjestämiä. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella sitä, onko tällä merkitystä sen suhteen, voidaanko siirrettävää tehtäväkokonaisuutta kokonaisuudessaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

### Tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on todennut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3, PeVL 26/2017 s. 49). Merkitystä on voitu myös antaa viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).

Sääätämisperusteluissa on jossain määrin perusteltu tehtävien YTHS:lle siirron tarkoituksenmukaisuutta, mutta näissä perusteluissa ei juurikaan ole käsitelty sitä, miksi tehtävän antamista juuri YTHS:n kaltaiselle yksityiselle toimijalle voidaan pitää tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusarviointia osana sääätämisperusteluja olisi jatkovalmistelussa asianmukaista pyrkiä täydentämään edelleen esimerkiksi palvelujen laatuun ja asiakkaiden tarpeisiin liittyvillä näkökohdilla. Tehtävien siirtämiseen kohdistetun tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntely-yhteydessä tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

### Yhdenvertaisuus

Perustuslain 124 §:n mukaan hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on mahdollista vain, jollei se vaaranna perusoikeuksia.

Luonnoksessa esitetyt tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät huomiot liittyvät läheisesti myös esitetyn lain yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiin näkökohtiin. Näin siksi, että kyseinen laki yhdessä muun nyt säädettäväksi ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön kanssa merkitsisi sen soveltamisalan kattamille opiskelijoille rinnakkaista oikeutta terveydenhuoltopalveluihin sekä maakunnan että kansaneläkelaitoksen järjestäminä. Luonnoksessa tätä erillisjärjestelyä on perusteltu sillä, että ” opiskeluterveydenhuollon erityisluonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että kaikkien korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut toteutetaan valtakunnallisesti ja opiskeluterveydenhuoltoon erikoistuneesti yhtenä kokonaisuutena” (STM/1856/2018 s.75).

Vaikka esitetyllä sääntelyllä voidaan katsoa olevan ainakin välittömästi myönteisesti korkeakouluopiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen positiivisia vaikutuksia, ei luonnoksessa ole eritelty juurikaan niitä tapoja, joilla erityisesti korkeakouluopiskelijoiden mutta myös muiden opiskelijaterveydenhuollon piiriin kuuluvien asema esityksen toteutuessa poikkeaisi muiden terveydenhuollon asiakkaiden asemasta. Valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 16/2018 vp) 13 § 1 momentin mukaan palveluntuottajan ja palveluyksikön valinta ei koskisi terveydenhuoltolain 17 §:ssä säädettyä opiskeluterveydenhuoltoa, vaikkakin opiskelijat sinällään ovat oikeutettuja myös maakunnan järjestämiin sosiaali- ja terveystalouteen samalla tavoin kuin muutkin maakunnan asukkaat.

Valinnanvapausvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että yhdenvertaisuuden näkökulmasta merkittävin haaste olisi se, että työterveydenhuollon ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut olisivat eriytetty suoran valinnan palveluista ja muodostavat nyky muodossaan rinnakkaisia palvelujärjestelmiä, joita osa asukkaista pystyisi käyttämään ja osa ei. (HE 16/2018 vp s.157) Jatkovalmistelussa on opiskelijoiden välisen yhdenvertaisuuden ohella syytä tarkastella edelleen opiskelijoiden asemaa suhteessa muihin terveydenhuollon asiakkaisiin perustuslain 6 §:stä johtuvan yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta.

### Riittävät terveydenhuoltopalvelut

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta keskeinen kysymys nyt esitetyssä tuotantovastuun siirrossa YTHS:lle on se, missä määrin julkisen vallan on mahdollista siirtää keskeisiä 19 § 3 momenttiin kiinnittyviä velvollisuuksiaan muille kuin viranomaisille. Kuten luonnoksessakin tuodaan esiin, ei tähän kysymykseen voida perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintakäytännön valossa antaa täysin yksiselitteistä vastausta ja tältä osin perustuslakivaliokunnan

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

tuleva kanta valinnanvapauslain osalta tulee olemaan jatkovalmistelussa erityisen keskeinen kiinnekohta myös tämän lain jatkovalmistelulle.

Nykyisellään johtoa tähän arviointiin voidaan hakea ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan aiemmasta kannasta aiemmin käsiteltyyn valinnanvapauslakiin (PeVL 26/2017 vp). Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomiota kyseisessä laissa ehdotettujen tehtävien siirtojen laajamittaisuuteen ja siihen, että valinnanvapauslain mukaisiin suoran valinnan palveluihin ehdotettiin merkittäviä sote-palvelujen tuottamiseen, palvelu-tarpeen arviointiin sekä asiakassuunnitelman laatimiseen liittyviä tehtäviä. Yksityiselle katsottiin siirtyvän se toiminta, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat 19.3 §:ssä tarkoitetut riittävät palvelut ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta johdettava sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä määrittävä keskeinen lähtökohta on, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumista voida jättää yksinomaan yksityisen palveluntuotannon varaan. Lakiehdotuksen 13 §:ssä on säännös, jonka mukaan tilanteessa, jossa YTHS ei pysty tuottamaan opiskeluterveydenhuollon palveluja tässä laissa edellytetyllä tavalla, Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä palvelut muulla tavalla. Lisäksi ehdotuksen 18 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan valtio vastaisi siitä, että Kansaneläkelaitoksen käytettävissä on korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoitukseen kunkin vuoden päättyessä alussa vähintään 12 prosentin rahoitusosuus opiskeluterveydenhuollon vuotuisista hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

Rahoitusosuutta voitaisiin käyttää korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämiseen, jos opiskelijoiden terveydenhoitomaksut eivät jonakin varainhoitovuotena vuonna kattaisi kokonaan 23 prosenttia hyväksyttävistä opiskeluterveydenhuollon kustannuksista taikka jos se olisi välttämätöntä opiskeluterveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaamiseksi äkillisestä ja ennakoimattomasta syystä johtuen.

Merkityksellisenä perustuslain 19.3 §:stä johtuvien vaatimusten toteutumiselle voidaan pitää myös sitä, että opiskelijat ovat oikeutettuja maakunnan järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin samalla tavoin kuin muutkin maakunnan asukkaat. Käyttäessään maakunnan järjestämisvastuulla olevia yleisiä sosiaali- ja terveyspalveluja, he voivat käyttää oikeuttaan valita hoitopaikkansa siten kuin asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettussa laissa säädetään. Näiden kahden rinnakkaisen järjestelmän kokonaismerkitystä ja näiden järjestelmien tuottamien kokonaistakeiden riittävyyttä PL 19.3 §:n mukaisen riittävien terveyspalvelujen turvaamisen velvollisuuden kannalta tulisi arvioida edelleen jatkovalmistelussa.

### Alihankkijoiden käyttö

Perustuslakivaliokunta on valinnanvapautta koskeneessa lausunnossaan katsonut, ettei tällöin käsittelyssä olleeseen lakiehdotukseen sisältynyt laaja alihankintamahdollisuus suoran valinnan palveluista siirrettävien tehtävien laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen ollut perustuslain 124 §:n kannalta mahdollinen. Valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi sääntelyn rajaamisen koskemaan tosiasiallista ja täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi valiokunta edellytti, että sääntelyssä huolehditaan riittävästä toiminnan asianmukaisuuden takeista.

Nyt käsillä olevan luonnoksen 8§:n mukaan ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluja muulta palveluntuottajalta noudattaen julkisista hankinnoista ja

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Saman pykälän mukaan ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö myös vastaa alihankkijan yksittäiselle opiskelijalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen opiskelijan saamista opiskeluterveydenhuollon palveluista.

Säännöksessä hankittavat palvelut on rajattu YTHS:n omaa toimintaa täydentäviin palveluihin, jota voidaan pitää säännöksen valtiosääntöisen arvion kannalta hyvin perusteltuna. Jatkovalmistelussa on kuitenkin aiheellista harkita sääntelyn täydentämistä alihankintapalveluiden käyttöalaa osoittavalla nimenomaisella määrällisellä rajauksella. Oikeusministeriö painottaa tässä suhteessa sen varmistamista, ettei YTHS:n asema perustuslain 124 §:n näkökulmasta voi jäädä pelkästään toimintaa hallinnoivaksi kuoriorganisaatioksi.

### Palveluntuottajan valvonta

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että PL 124 § edellytyksenä on se, että toiminnan valvontaan on myös kiinnitettävä huomiota. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa valinnanvapauslainsäädäntöä koskeneessa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että palveluiden tuottajien valvontaa koskeva valinnanvapauslakiehdotuksen sääntely perustui viranomaiselle varsin paljon harkinnanvaraa jättäviin säännöksiin. Perusoikeuksiin näin läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa olisi valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla ja velvoittavilla normeilla.

Nyt käsillä olevan Luonnoksen 36 §:n mukaan valtion lupa- ja valvontavirasto valvoo Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön toiminnan lainmukaisuutta siten kuin Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa säädetään.

Luonnoksessa ei ole käsitelty laajemmalti kysymystä siitä, voidaanko näin säädettyä, valvonnan tarkemmat piirteet muualla, sisällöltään avoimessa lainsäädännössä säädettäväksi asettavaa valvontajärjestelmää pitää kokonaisuudessa perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset täyttävänä. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella edelleen näin säädettäväksi ehdotetun valtio lupa- ja valvontaviraston valvontavallan laajuutta ja valvontajärjestelmän riittävyttä.

Suoraan YTHS:ään kohdistuvan valvonnan ohella oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että luonnokseen ei ole sisällytetty nimenomaan alihankkijoihin kohdistuvaa valvontaa koskevia säännöksiä. Tällaisten säännösten tarve tulisi selvittää asian jatkovalmistelussa. Olennaista olisi tässä suhteessa tuottaa selvyttä myös siihen, tulisiko ja miten YTHS:n ilmoittaa käyttämistään alihankkijoista sekä tuottaa mahdollisesti arvioita alihankintana tuotettavien palveluiden määrällisestä osuudesta.

### Hallintomenettely ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 124 §:n mukaisen hallintotehtävän antamisen edellytyksenä on se, että toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja (hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kielilaki) ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

<b>Postiosoite</b>	<b>Käyntiosoite</b>	<b>Puhelin</b>	<b>Faksi</b>	<b>s-posti, internet</b>
<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Fax</b>	<b>e-post, internet</b>
<b>Postal Address</b>	<b>Office</b>	<b>Telephone</b>	<b>Fax</b>	<b>e-mail, internet</b>
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön tämän lain mukaiseen toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003), lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietolakia ( / ), (tietosuojalakia) ( / ), arkistolakia (831/1994)) ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.

Kuten alla opiskeluterveydenhuoltoon liittyvien rekisterien yhteydessä on tuotu esiin, jää esityksen 33 §:n suhde sen 29 §:ään näiden välisten päällekkäisten viittausten vuoksi epäselväksi. Jatkovalmistelussa on tästäkin syystä syytä tarkastella 33 §:n esitykseen sisällyttämisen mielekkyyttä.

Lakiehdotuksen 37 §:n mukaan ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun mukaisia rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilöiden suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Hankittaessa palveluja muilta palveluntuottajilta säännöksiä sovelletaan myös alihankkijan henkilöstöön heidän suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä. Luonnokseen sisältyvät virkavastuuta koskevat säännökset täyttävät perustuslaista tässä suhteessa johtuvat vaatimukset, kun ne kattavat kaikki opiskelijaterveydenhuollon kanssa toimivat toimijat alihankkijat mukaan lukien.

#### Terveydenhoitomaksu ja sen kantaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi korkeakouluopiskelijoiden velvollisuudesta maksaa terveydenhoitomaksu. Korkeakouluopiskelijoilta perittävä maksu olisi tarkoitettu yleisesti opiskeluterveydenhuollon rahoittamiseen, eikä olisi vastike opiskelijan saamasta yksilöidystä palvelusta. Kun yksilöity vastikesuhde puuttuu, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan pakollinen terveydenhoitomaksu olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero eikä maksu.

Terveydenhoitomaksusta ehdotetaan säädettäväksi lailla, joka sisältää perustuslain 81 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verovelvollisten piirin ja veron suuruus ilmenee oikeusministeriön arvion mukaan laista niin täsmällisesti, että lain soveltajan (terveydenhoitomaksun määrääjän) päätöksenteko perustuu sidottuun oikeusharkintaan.

Lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta, joka on osaltaan perusteena terveydenhoitomaksun suuruutta laskettaessa. Lisäksi 4 luvussa säädettäisiin terveydenhoitomaksun määräytymisperusteista, terveydenhoitomaksun maksuvelvollisuudesta, maksuunpanopäätöksestä sekä terveydenhoitomaksun perimisestä ja viivästysmaksusta. Oikeusministeriön arvion mukaan terveydenhoitomaksusta on säädelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

Kansaneläkelaitos kuuluu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, joille voidaan säätää tehtäväksi veroluonteisen maksun kerääminen. Kansaneläkelaitoksella on myös tehokas ja oikeusvarmuuden kannalta riittävä valtakunnallinen organisaatio ja tietojärjestelmät tehtävän hoitamiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että veroluonteisen maksun eli terveydenhoitomaksun keräämisen säätäminen Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.

### Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon liittyvät rekisterit

Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 luvussa säädettäisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon liittyvistä rekistereistä ja tietojen luovuttamisesta. Lain 29 §:n mukaan asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitoon sovellettaisiin muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, julkisuuslaki) sekä henkilötietolakia/tietosuojalakia (HE 9/2018 vp). Esitysluonnoksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan myös EU:n niin sanottua yleistä tietosuojaa-asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679), jota aletaan soveltaa kansallisesti 25.5.2018. Tämäkin olisi hyvä tuoda esiin ehdotetussa säännöksessä.

Kuten pykälän perusteluissa todetaan, EU:n yleinen tietosuojaa-asetus ja tuleva tietosuojalaki korvaavat henkilötietolain. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu tarkemmin ehdotettujen säännösten suhdetta henkilötietojen käsittelyä koskevaan Euroopan unionin sääntelyyn. Ehdotuksessa tulisi sen jatkovalmistelussa tehdä asianmukainen selvitys ehdotetun lain kytköksestä yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja ottaa myös huomioon siinä henkilötietojen käsittelylle säädetyt edellytykset sekä kansallinen liikkumavara. Lisäksi asiassa on otettava huomioon ehdotettujen erityissäännösten suhde henkilötietojen käsittelyn kansalliseen yleislakiin eli tulevaan kansalliseen tietosuojalakiin.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitusta tietosuojalakehdotuksesta antamassaan lausunnossa arvioinut myös kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta (PeVL 14/2018 vp, s. 3 - 4) ja katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojaa-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää ja varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojaa-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että mitä korkeampi riski henkilötietojen käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on merkitystä erityisesti silloin, kun kyse on yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä koskevien arkaluonteisten tietojen, kuten terveydentilatietojen käsittelystä. Ehdotettuja erityissäännöksiä voidaan tältä kannalta pitää perusteltuina ottaen lisäksi huomioon sen, että ehdotetussa laissa on kyse salassa pidettävistä tiedoista, joiden saamisesta ja luovuttamisesta tulee olla nimenomaiset säännökset laissa.

Lain 31 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöltä järjestämänsä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon lainmukaisuuden, laadun, vaikuttavuuden, taloudellisuuden, tuottavuuden ja jatkuvan kehityksen seuraamiseksi ja arvioimiseksi tarvitsemiaan tietoja. Ehdotetussa säännöksessä ja sen perusteluissa jää avoimeksi, mitä tietoja se oikeuttaisi Kansaneläkelaitoksen saamaan, voisivatko ne olla myös esimerkiksi yksittäisen opiskelijan terveydentilatietoja. Jos näin on, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on

**Postiosoite**  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi



Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018

VN/353/2018-OM-1

antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 3/2017 vp, s. 5 ja PeVL 14/2018 vp, s.5).

Lain 31 §:n 3 momentti velvoittaisi Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön toimittamaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämään perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteriin tarvittavat tiedot. Ehdotetussa säännöksessä ja sen perusteluissa jää avoimeksi, koskisiko siinä tarkoitettu tietojen toimittamisvelvollisuus myös salassa pidettäviä tietoja ja yksittäisen opiskelijan terveydentilatietoja. Jos näin on, velvollisuus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tulisi ilmaista nimenomaisesti ehdotetussa säännöksessä ja sääntelyä tulisi muutenkin täsmentää samalla tavoin kuin ehdotetun pykälän 2 momentista on edellä todettu.

Ehdotetun 33 §:n suhde lain 29 §:ään jää epäselväksi, koska se sisältää osin viittauksia samoihin lakeihin kuin 29 §.

### Kielelliset oikeudet

Ehdotuksen mukaan palvelujen kielestä säädettäisiin lain 34 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) velvollisuudesta noudattaa opiskeluterveydenhuollon palveluja tuottaessaan kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viittomakielilakia (359/2015) ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 2 ja 3 §:ää. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä ja kannatettavana sitä, että esitys sisältäisi säännöksen palvelujen kielestä. Kuten esitysestä ilmenee, perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on se, että toiminnassa muun muassa noudatetaan hallinnon yleislakeja. Näin ollen viittaussäännös kielilakiin, saamen kielilakiin ja viittomakielilakiin kokonaisuudessaan on perusteltua.

Ehdotuksen mukaan esitetyn lain mukaiseen toimintaan sovellettaisiin kielitaitolain 2 ja 3 §:ää. Oikeusministeriö pitää perusteltuna että myös lain 4 §:ää sovellettaisiin toimintaan.

Lainsäädännössä joka koskee palvelujen järjestämistä ja tuottamista, on yleensä pidetty perusteltuna säätää kielellisistä oikeuksista ja velvollisuuksista substanssilainsäädännössä, eikä vain viittaussäännöksiin. Esimerkkinä voidaan mainita terveydenhuoltolain (1326/2010) 6 §. Tämä johtuu siitä, että kielilaki voi osoittaa vaikeatulkintaiseksi palvelujen tuottamisen tilanteissa, ja että ammattihenkilöstö yleensä perehtyy ensisijaisesti oman alansa substanssilakeihin. Ongelma on ollut vielä suurempi, kun kyse on ollut saamen kielilain tulkinnasta. Tästä syystä hallituksen esitykseen maakunta- ja soteuudistuksesta (HE 15/2017) on sisällytetty säännös myös saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Oikeusministeriö pitää perusteltuna sitä, että oikeudesta käyttää omaa kieltään ja saada palvelua omalla kielellään Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön tuottamissa palveluissa säädettäisiin ehdotetussa laissa suoraan.

Ehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan YTHS tuottaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti. Ehdotuksen perusteella saa sen kuvan, että YTHS:n toimintaa ei ole jaoteltu alueiden

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018

VN/353/2018-OM-1

mukaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä tarkoittaisi, että YTHS:öön sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa määriteltyyn kaksikieliseen viranomaiseen koko maassa. Ehdotettu säännös parantaisi niiden ruotsinkielisten oikeuksia, jotka opiskelevat suomenkielisillä alueilla, esimerkiksi Tampereella sijaitsevassa poliisiammattikorkeakoulussa. Jos kaksikielisen viranomaisen velvollisuuksia ei kuitenkaan ole tarkoitus ulottaa sellaisiin YTHS:n toimipisteisiin, jotka sijaitsevat yksikielisillä alueilla, ja joissa ruotsinkielisiä opiskelijoita ei juurikaan ole, niin siitä pitäisi säätää erikseen. Tämän voisi ratkaista esimerkiksi säätämällä oikeuksista ja velvollisuuksista substanssilainsäädännössä edellä esitetyn mukaisesti. Sääntelyn oikeellisuuteen tulisi kuitenkin tässä tapauksessa kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

### Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädettäisiin lakiehdotuksen 38 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) saisi hakea muutosta Kansaneläkelaitoksen 22 ja 23 §:n perusteella tekemään päätökseen valittamalla siitä hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lakiehdotuksen mainituissa pykälissä (22 ja 23 §) on kysymys YTHS:lle suoritettavasta korvauksesta sen takaisinperinnästä ja korvauksen lisäsuorituksen maksamisesta, joista Kansaneläkelaitos tekisi päätöksen.

Ehdotetun 22 §:n mukaan Kansaneläkelaitos maksaisi YTHS:lle opiskelijakohtaiseen hyväksyttävään kustannukseen ja opiskelijamäärästä tehtävään arvioon perustuvan korvauksen opiskeluterveydenhuollon tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista. Ehdotetun 23 §:n mukaan Kansaneläkelaitos tekisi päätöksen korvauksen takaisinperinnästä, jos ilmenee, että YTHS olisi käyttänyt korvausta muuhun kuin kyseessä olevan lain mukaiseen toimintaan. Kansaneläkelaitos tekisi myös päätöksen mahdollisesti liikaa maksetun korvauksen takaisinperinnästä sekä lisäkorvauksen maksamisesta.

Lain 38 §:n 1 momentissa säädettäisiin siten Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön mahdollisuudesta hakea muutosta Kansaneläkelaitoksen tekemiin päätöksiin, jotka liittyvät YTHS:lle suoritettavaan korvaukseen, sen takaisinperintään ja korvauksen lisäsuorituksen maksamiseen. Muutoksenhakukeinona edellä mainituissa tilanteissa olisi hallinto-oikeuteen tehtävä valitus siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ehdotuksen mukaan edellä mainittuihin päätöksiin ei liittyisi oikaisuvaatimusmahdollisuutta. Ehdotetun 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotetun 38 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin muun ohella oikaisuvaatimuksesta Kansaneläkelaitoksen nyt kysymyksessä olevan lain 26 ja 27 §:n mukaiseen päätökseen sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön 35 §:n mukaiseen päätökseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotetut 26 ja 27 §:t ovat perusteluiltaan hyvin niukat, kun taas ehdotetun 35 §:n osalta perusteluissa on lyhyesti mainittu muutoksenhausta, vaikka kyse on lähtökohtaisesti keskenään vastaavista tilanteista.

Edellä mainituissa ehdotetun lain 26 ja 27 §:n sekä 35 §:n tilanteissa Kansaneläkelaitoksen ja YTHS:n päätöksiin haettaisiin siis muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikeusministeriö kannattaa oikaisuvaatimuksen käyttöä näissä asioissa. Oikeusministeriö suosittelee myös yleisesti oikaisuvaatimuksen käyttöä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena mahdollisimman kattavasti.

Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain ne asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

Oikaisuvaatimuksen käyttöä esitetään nyt lakiehdotuksessa ainoastaan 26 ja 27 sekä 35 §:issä säädettävään päätöksentekoon. Ehdotus ei sisällä vastaavaa mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen 22 ja 23 §:n tilanteissa. Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi se, miksi oikaisuvaatimus ei mahdollisesti soveltuisi myös viimeksi mainittuihin asioihin. Oikeusministeriö suosittelee harkittavaksi oikaisuvaatimusmenettelyn ulottamista myös viimeksi mainittuihin asioihin.

Oikaisuvaatimus päätöksestä edellä mainituissa ehdotetun lain 26 ja 27 §:n sekä 35 §:n tarkoittamissa tapauksissa voisi hakea muutosta edelleen valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 38 §:n 2 ja 3 momentin mukaan hallinto-oikeusvalituksen voisi toimittaa valitusaikana myös Kansaneläkelaitokselle (ehdotuksen 2 momentti) tai YTHS:lle (ehdotuksen 3 momentti), joiden olisi toimitettava valitus oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle, joka on valitusasia ensi vaiheessa käsittelevä tuomioistuin. Myöskään kyseiselle järjestelylle ei ole esitetty lakiehdotuksessa perusteluja. Oikeusministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksen kummankin edellä mainitun momentin lopusta poistetaan tarpeettomina ja turhaa sekaannusta aiheuttavina virkkeet, jotka mahdollistavat valituksen toimittamisen muulle kuin valitusta tosiasiallisesti käsittelevälle tuomioistuimelle (nyt siis hallinto-oikeus). Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että valituksen tekemisessä noudatetaan ensisijaisesti hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisia säännöksiä.

Ehdotetun 38 §:n 4 momentin mukaan edellä mainituissa 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Saman momentin mukaan valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Edellä todetusti ehdotetun 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kyseisessä momentissa tai sitä koskevissa perusteluissa ei ole esitetty tarkennuksia valitusluvan myöntämiselle. Näin ollen niin ehdotetun säännöksen 1, 2 kuin 3 momentin tilanteissa jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi aina valituslupaa. Kuitenkin 4 momentissa on ainoastaan 2 ja 3 momentin tilanteet mainiten tarkennettu valitusluvan myöntämisedellytystä rajoittamalla jatkovalitus vain niin sanottuihin prejudikaattitilanteisiin, joissa lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miksi kyseinen tarkennus on tehty ja miksi se koskee vain osaa nyt ehdotetun säännöksen mukaisista korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävistä jatkovalituksista.

Oikeusministeriö kannattaa lakiehdotukseen sisällytettyä valituslupasäännöstä liittyen muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, minkä käyttöala on vähitellen laajentunut. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän laajentamista jatketaan. Myös eduskunnalle äskettäin annettussa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) ehdotetaan, että valituslupasäännös olisi lähtökohtana muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö ei kuitenkaan lakiehdotuksen perusteella näe mitään syytä valitusluvan myöntämisen erityiseen rajoittamiseen siitä, millaiseksi valitusoikeuden rajoittaminen on säädetty hallintolainkäyttölain 13 §:ssä. Ehdotettu 38 §:n 4 momentin viimeinen virke, ”Lupa

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen


18.5.2018

VN/353/2018  
VN/353/2018-OM-1

voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi”, tulisikin poistaa.

Oikeusministeriö korostaa vielä lopuksi, että lain käytännön soveltamisen kannalta ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi olisi perusteltua, että myös muutoksenhakua koskeva sääntely olisi mahdollisimman yhdenmukaista sekä mahdolliset poikkeukset vähälukuisia ja lisäksi hyvin perusteltuja. Muutoksenhaun osalta lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut ovat äärimäisen niukkasanaiset rajoittuen käytännössä säännöstekstiin tehtyihin viittauksiin. Perustelujen tarkentaminen voisi selkeyttää asiaa ja poistaa mahdolliset muutoksenhakuun tältä osin liittyvät epäselvyydet.

Osastopäällikkö

  
Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

  
Johannes Heikkonen

Liitteet -

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi