

Olli Mäenpää
4.3.2021

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Esityksessä ehdotetaan perustettaviksi hyvinvointialueet, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu kuitenkin poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Muutoksenhaku hyvinvointialueen päätöksistä

Hyvinvointialueita koskevan 1. lakiehdotuksen 16 luku sisältää perussäännökset muutoksenhausta. Lakiehdotuksen 138 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja aluevalitukseen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen päätöksestä sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Lakiehdotuksen 139 § sääntelee oikaisuvaatimusta. Ehdotuksen 140 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sekä aluevaltuuston, yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen päätökseen saa hakea muutosta aluevalituksella hallinto-oikeudelta. Lakiehdotuksen 142 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen saa tehdä asianosainen ja hyvinvointialueen jäsen.

Oikaisuvaatimusta ja aluevalitusta koskeva perussääntely 1. lakiehdotuksessa perustuu lähtökohdiltaan kuntalain mukaiseen sääntelyyn, jota pidetään yleensä toimivana. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena ja riittävän selkeänä.

Muutoksenhaku sosiaali- ja terveystalveluja koskevista päätöksistä

Muutoksenhakua hyvinvointialueen päätöksenteosta koskevaa 1. lakiehdotuksen 16 luvun sääntelyä sovelletaan, ”jollei erikseen toisin säädetä” (138.1 §). Muutoksenhakua koskevaa sääntelyä sovellettaessa on paikallaan ottaa huomioon, että

järjestämislakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettua sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa on noudatettava lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia yleislakeja ovat sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki. Sosiaalihuoltolaki sisältää erityiset muutoksenhakusäännökset, joiden mukaan muutoksenhaku valittamalla määräytyy hallintoprosessilain mukaan. Terveystenhuoltolakiin ei sisälly erityisiä muutoksenhakusäännöksiä, mutta myös tältä osin muutoksenhaku määräytyy vakiintuneesti hallintoprosessilain mukaan.

Siltä osin kuin hyvinvointialueen päätökset koskevat yksittäisen henkilön sosiaali- tai terveyspalvelua muutoksenhaku määräytyy näin ollen hallintoprosessilain mukaan. Tämä aluevalituksen ja hallintovalituksen suhdetta määrittävä peruslähtökohta ei käy erityisen hyvin ehdotetusta sääntelystä. Sääntely vastaa kuitenkin sisällöltään voimassa olevaa lainsäädäntöä siltä osin kuin kysymys on kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välisestä suhteesta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa päätöksenteossa.

Sääntely merkitsee ensinnäkin sitä, että aluevalitus ei tule sovellettavaksi hyvinvointialueen päätöksentekoon, jonka kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen sitä koskevan erityislainsäädännön nojalla. Näin ollen tällaiseen päätöksentekoon kohdistuva muutoksenhakuoikeus on vain asianosaisella. Koska näissä palveluissa on kysymys yksilön oikeuksista ja myös yksityisyyden suojan piiriin vaikuttavista päätöksistä, alueen jäsenen valitusoikeutta ei ole perusteltua kohdistaa tällaiseen päätöksentekoon.

Oikeusturvan takeiden kannalta sääntely merkitsee toiseksi sitä, että hallintoprosessilain mukainen muutoksenhakuoikeus kohdistuu hallintoprosessilain 4 §:n 1 kohdan soveltamisalasäännös huomioon ottaen myös julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen palveluntuottajan päätöksentekoon, kun se perustuu sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädäntöön. Tämä takaa asianmukaisella tavalla oikeusturvan samantasoisien saatavuuden ja yhtä laajan muutoksenhakuoikeuden riippumatta siitä, mikä taho tuottaa kyseiset palvelut. Ehdotettu sääntely ei laajentaisi tai supistaisi sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvan muutoksenhakuoikeuden alaa nykyisestä.

Muutosehdotukset lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteisia muutoksia, jotka aiheutuvat siitä, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue olisi julkisoikeudellinen yhteisö. Ehdotetuilla muutoksilla hyvinvointialue saatettaisiin hallintoprosessilain soveltamisessa samaan prosessuaaliseen asemaan kuin muut julkisoikeudelliset yhteisöt. Ehdotettua selventävää sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena.

Oikeusturva ulkoistamismenettelyssä

Sopimuksen osapuolten oikeusturva

Lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista koskevat ulkoistamissopimukset ovat hallintosopimuksia, joilla hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Tällaisessa sopimuksessa olisi sovittava ainakin järjestämislakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa säädetyistä seikoista. Lisäksi ulkoistamissopimukseen voidaan liittää muita ehtoja ja sopimuksia voidaan muuttaa, minkä lisäksi sopimus voidaan irtisanoa tai purkaa.

Ulkoistamissopimusta koskevat riidat käsitellään hallintolain 66 §:n mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Hallintoriitamennettelyn soveltamisalasta ja menettelystä hallintoriita-asian käsittelyssä säädetään vain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Ulkoistamissopimusta koskevien oikeusriitojen ratkaisemista ei sen sijaan sisälly nimenomaisia säännöksiä järjestämislakiehdotukseen.

Ulkoistamissopimuksia koskevasta sääntelykokonaisuudesta seuraa sopimuksen osapuolille erilaisia oikeusturvatarpeita. Oikeusturvan takeiden ja selvyyden vuoksi lakiin olisi paikallaan lisätä järjestämislakiin selventävä viittaussäännös ulkoistamista koskevaa sopimusta koskevien riitojen käsittelemisestä hallintoriitamennettelyssä. Tällainen oikeusturvamenettelyä koskeva säännös on toimeenpanolakiehdotuksen 67 §:ssä, mutta se koskee vain toimeenpanolain soveltamisesta aiheutuvia erimielisyyksiä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen hankintapäätöstä koskeva valituskielto

Hyvinvointialueen tekemiin päätöksiin, jotka eivät koske yksittäisen henkilön palveluja, saa yleensä hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen 140 §:n mukaan hakea muutosta aluevalituksella. Hyvinvointialueen tekemiin hankintapäätöksiin sovellettaisiin kuitenkin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) mukaisia muutoksenhakusäännöksiä. Samalla hankintalakia ehdotetaan 46. lakiehdotuksessa muutettavaksi siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta hyvinvointialueesta annetun lain nojalla. Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistamista koskevaan hyvinvointialueen hankintapäätökseen ei valituskiellon johdosta saisi valittaa aluevalituksella.

Asianosaiset eli tarjouskilpailuun osallistuneet saisivat hankintalain nojalla valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus ei kuitenkaan valituskiellon vuoksi olisi toimivaltainen arvioimaan, täyttääkö ulkoistamista koskeva päätös järjestämislakiehdotuksen 16 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti määritellyt päätöksenteon laillisuusedellytykset. Tämä johtuu siitä, että markkinaoikeuden

toimivaltaan kuuluu tutkia vain hankintalain noudattamista koskevat valitusperusteet.

Ehdotettu sääntely merkitsee näin ollen asiallisesti valituskieltoa, jonka kohteena on järjestämislakiehdotuksen 16 §:n tulkinnan ja soveltamisen lainmukaisuus samoin kuin se, onko hyvinvointialue ulkoistamissopimusta koskevassa päätöksenteossaan noudattanut esimerkiksi esteellisyyttä, selvittämismvastausta ja päätöksen perusteluja koskevia hallintolain säännöksiä. Kuten perusteluissa todetaan, ainoastaan valvontaviranomaiset ja sosiaali- ja terveysministeriö voisivat hankintapäätöksestä saatujen tietojen perusteella arvioida tehtyjen hankintojen perusteluja osana myöhempää hyvinvointialueen ohjausta ja valvontaa (s. 710).

Ehdotettu valituskielto kohdistuisi hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien toteuttamista perustavalla tavalla määrittelevään päätöksentekoon, jonka tarkoituksena on turvata useiden perusoikeuksien toteutuminen. Ehdotettua valituskieltoa ei siten voida pitää vähäisenä. Se heikentäisi perusteettomasti erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen riittävää ja yhdenvertaista saatavuutta koskevan turvaamisvelvollisuuden noudattamisen perustuslainmukaisuuteen kohdistuvaa tuomioistuINVALVONTAA hyvinvointialueen päätöksenteossa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu valituskielto estäisi käytännössä sen, että hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattaminen hyvinvointialueen perustehtävien ulkoistamista koskevassa päätöksenteossa voisi tulla arvioitavaksi tuomioistuinmenettelyssä.

Ehdotettu valituskielto poistaisi käytännössä hankintamenettelyn asianosaisen valitusoikeuden siltä osin kuin valituksen perusteena olisivat järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä yksityiskohtaisesti määriteltyjen hankintapäätöksen tekemistä koskevat laillisuusedellytykset. Valituskielto rajoittaisi siten merkittäväällä tavalla perustuslain 20 §:n 1 momentissa turvattua asianosaisen oikeutta saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska valitusta ei olisi mahdollista kohdistaa myöskään hallintolain noudattamiseen hankintapäätöksen teossa, valituskielto rajoittaisi myös perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa.

Valituskielto kohdistuisi myös hyvinvointialueen jäsenen oikeuteen tehdä aluevalitus hyvinvointialueen päätöksestä. Perustuslakivaliokunta on kunnallisvalituksen yhteydessä pitänyt tällaista rajoitusta mahdollisena kunnan jäsenen valitusoikeuteen kohdistuvana, jos kunnan jäsenellä on riittävät, laissa määritellyt, edellytykset vaikuttaa etukäteen tehtävään päätökseen ja päätöksellä on ainoastaan vähäisiä vaikutuksia. Mikäli kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua suunnittelusta kaavamuutoksesta mielipiteensä ennen päätöksentekoa ja valituskielto koskee

vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, se ei näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:n kanssa (PeVL 33/2006 vp, s. 3). Nyt ehdotettava valituskielto koskisi hyvinvointialueen toiminnan kannalta keskeistä päätöksentekoa, jota ei edellä samanlainen laaja-alainen ennakkokuuleminen kuin kaavoitus päätöksen tekemistä.

Valituskiellon tarkoituksena on perustelujen mukaan estää hyvinvointialueen saman hankintapäätöksen käsitteleminen erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa (s. 1082). Kahdenkertaisen tuomioistuimenettelyn välttämistä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä tavoitteena etenkin, jos sillä turvataan perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus viivytyksettömään käsittelyyn.

Perustuslakivaliokunnalla ei myöskään ollut huomauttamista valituskieltosäännökseen hankintalakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan (PeVL 49/2016 vp). Tähän on saattanut vaikuttaa se, että esityksen perustelujen mukaan valituskielto ei estänyt valittajaa vetoamasta muun lain kuin hankintalain vastaisuuteen hakemalla hankintapäätökseen muutosta kuntalain ja hallintolainkäyttölain nojalla (HE 108/2016 vp, s. 242). Lain voimaantulon jälkeen oikeuskäytännössä (KHO 2018:124) on kuitenkin katsottu, että hankintalain valituskielto on valitusperusteesta riippumaton, eikä hankintapäätökseen siten voida hakea muutosta kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla.

Järjestämislain noudattamisen tutkiminen ei näin ollen myöskään kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan. Markkinaoikeus ei vakiintuneesti arvioi myöskään sitä, onko hankintapäätöstä tehtäessä noudatettu hallintolain säännöksiä (esim. MAO:569/20, MAO:385/18).

Ehdotettua valituskieltoa voidaan tässä yhteydessä pitää edellä mainituista syistä suhteettoman laajana ja perustuslain kannalta ongelmallisena muutoksenhaun rajoituksena, koska se estäisi lähes kokonaan ulkoistamista koskevan hyvinvointialueen päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin tuomioistuinmenettelyssä. Hyvinvointialueen järjestämislain nojalla tekemään hankintapäätökseen kohdistuvan valituksen perusteena tulisi poikkeuksettoman valituskiellon sijasta sallia myös järjestämislakiehdotuksen ja hallintolain vastaisuus. Vastaavasti muutoksenhakutuomioistuimella tulisi olla laissa säädetty toimivalta tutkia myös tällaisiin laillisuusperusteisiin nojautuva valitus.

Mahdollisena joskaan ei ainoana sääntelyratkaisuna voidaan pitää markkinaoikeuteen tehtävää aluevalitusta hyvinvointialueen hankintapäätöksestä, jonka se on tehnyt järjestämislain nojalla. Tällä tavoin estettäisiin hyvinvointialueen saman hankintapäätöksen käsitteleminen erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa. Markkinaoikeudelle olisi samalla selvytyden vuoksi aiheellista säätää toimivalta tutkia hankintapäätöksen lainmukaisuus järjestämislain ja hallintolain kannalta.

Toisena vaihtoehtona olisi sallia aluevalitus hallinto-oikeuteen hyvinvointialueen hankintapäätöksestä. Saman hankintapäätöksen lainmukaisuuden arviointi kahdessa eri tuomioistuimessa voisi kuitenkin viivästyttää oikeudenkäyntiä.

Virkavastuu

Järjestämislakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan ulkoistettuja palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuihin ulkoistettuihin palveluihin sisältyviä julkisia palvelutehtäviä. Sama koskisi hankittuja ja vuokratuja työntekijöitä. Tämä rikosoikeudellisen virkavastuun määrittelevä säännös perustuu ulkoistettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisen edellytyksiä sääntelevän perustuslain 124 §:n asettamiin vaatimuksiin ja niitä koskevaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön. Säännöstä voidaan tältä kannalta pitää välttämättömänä.

Sääntely merkitsee, että yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkia rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Hyvinvointialueen palveluksessa olevat työsuhteiset henkilöt hoitavat yleensä myös samanlaisia hallintotehtäviä. Siltä osin kuin sote-palvelujen toteuttamiseen ei sisälly julkisen vallan käyttöä tällaiset hyvinvointialueen työntekijät ovat rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä. Heihin sovelletaan tämän vuoksi rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan vain rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevien työsuhteisten henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu muodostuu siten suppeammaksi kuin vastaavanlaisia tehtäviä suorittavien yksityisten palveluntuottajien työntekijöiden vastuu. Rikosoikeudellisen vastuun eroa yksityisen palveluntuottajan henkilöstön ja maakunnan työsuhteisten henkilöstön välillä voidaan pitää ongelmallisena etenkin, kun mainitut teko-
muodot ovat varsin relevantteja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa. Eron merkitystä tosin lieventää se, että lainsäädännön kohteena oleviin julkisiin hallintotehtäviin sisältyy melko laajasti myös julkisen vallan käyttöä.

Eron poistaminen edellyttäisi rikoslain 40 luvun muuttamista. Tällaista muutosehdotusta ei kuitenkaan sisälly hallituksen esitykseen sisältyvään 31. lakiehdotukseen, joka koskee rikoslain muuttamista. Kuten lakivaliokunta on tältä osin jo aikaisempaa esitystä arvioidessaan todennut, rikoslain 40 luvun muuttaminen edellyttäisi huolellista arviointia ja erillistä valmistelua (LaVL 12/2018 vp, s 23-24). Tällaiselle arvioinnille ja valmistelulle on edelleen perusteltu tarve.

Järjestämislakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa rikosoikeudellinen virkavastuu laajennettaisiin koskemaan myös yksityisenä palveluntuottajana toimivan oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen jäsentä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa. Virkavastuusääntely kohdistuisi myös lakivaliokunnan perusteltuna pitämällä tavalla palvelujentuottajiin yritystoiminnan muodosta riippumatta ja se ulotetaan myös

oikeushenkilön johtoon ja toimielinten jäseniin samoin kuin ammatinharjoittajaa (LaVL 12/2018 vp, s. 21). Säännösehdotus toistaa tältä osin lakivaliokunnan lausunnossaan esittämän muotoilun.