



3.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunta

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Korkein hallinto-oikeus on antanut hallituksen esityksen aikaisemmasta luonnoksesta lausunnon 25.9.2020, jossa tarkasteltiin erityisesti eräitä ehdotettuja muutoksenhakusäännöksiä lainsäädännön selkeyden kannalta, ehdotuksen suhdetta hankintalainsäädäntöön, jo tehtyjen hankintasopimusten mitättömyyttä, viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä joitain muita yksityiskohtia. Suhteessa aikaisempaan lausuntoon muutoksenhakusäännöksiä on korjattu ja täydennetty, hankintasopimusten mitättömyyssääntelyä lievennetty ja täsmennetty sekä tehty hankintalakiin vastaava muutoksenhakurajoitus kuin kunnallisasioissa.

Tässä vaiheessa huomiota kiinnitetään edelleen seuraaviin säännöksiin tai säännöskokonaisuuksiin. Huomiot esitetään lakiehdotusten mukaisessa järjestyksessä. Huomioiden keskiössä on oikeussuojajärjestelmän selkeys ja toimivuus.

Laki hyvinvointialueesta (1. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentista ei käy ilmi, missä ajassa Valtiokonttorilla on oikeus periä lainansaajalta lainanmyöntäjälle maksettu takauskorvaus.

Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin aluevaltuuston tehtävistä. Pykälän 8 kohdan mukaan aluevaltuusto päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä hyvinvointialueen järjestämistä varten kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista.

Lakiehdotuksen perustelujen (s. 536) mukaan maksujen yleisistä perusteista aluevaltuusto voisi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Perustelujen mukaan ”(A)siakasmaksuista aluevaltuuston tulisi antaa erillinen maksupäätös. Aluevaltuuston olisi syytä ottaa kantaa myös siihen, mitkä palvelut olisivat kokonaan maksuttomia.”

Lakiehdotuksen 22 §:n 3 kohdan mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta.

Aluevaltuuston päätös talousarviosta ja taloussuunnitelmasta on valituskelpoinen päätös aluevalituksena. Jos maksujen yleiset perusteet päätetään talousarvion yhteydessä, tästä voi aiheutua epäselvyyksiä siinä suhteessa, kohdistuuko aluevalitus talousarvion hyväksymiseen ja/tai maksutaksan hyväksymiseen. Perusteluissa oleva maininta valtuuston maksupäätöksen antamisesta lienee ymmärrettävissä niin, että valtuusto tekisi talousarvion hyväksymisen yhteydessä erillisen päätöksen asiakasmaksutaksan yleisten perusteiden hyväksymisestä (asiakaskohtaisia maksupäätöksiä valtuusto ei tee). Tämä ainakin selkeyttäisi mahdollisia muutoksenhakutilanteita, kun tyytymättömyys olisi kohdistettavissa selvästikin vain maksutaksapäätökseen eikä talousarviopäätökseen.

Lakiehdotuksen 15 luku koskee hyvinvointialueen toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Lakiehdotuksen 131 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen hoitaessa 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Pykälän 2 momentissa määritellään, milloin hyvinvointialue ei ainakaan hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla (3-kohtainen luettelo). Pykälän 3 momentissa puolestaan todetaan, että hyvinvointialue toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

Lakiehdotuksen 132 §:ssä 1 momentissa säädetään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista (6-kohtainen luettelo). Pykälän 2 momentin mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hyvinvointialue voi lisäksi hoitaa omana toimintanaan 131 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos ”laissa säädetään nimenomaisesti, että hyvinvointialue voi tuottaa palveluja toiselle taholle”. Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa säädettyä sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Lakiehdotuksen perustelujen (s. 636) mukaan pykälän 2 momentissa selvennettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain ja erityislain suhdetta. Momentissa tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi hyvinvointialueelle vapaaehtoinen ja sen hoitoon liittyisi mahdollisia kilpailuneutraaliteettiongelmia, mutta ”laissa säädetäisiin nimenomaisesti hyvinvointialueen mahdollisuudesta tuottaa palveluja tästä huolimatta”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asia ei selkiinny perusteluistakaan. Asiakokonaisuuteen liittyy se, että hyvinvointialueen tehtävät/toimiala sisältävät lakiehdotuksen 4 ja 6 §:n perusteella tehtäviä, joiden liityntä varsinaiseen ydintehtävääalueeseen ei välttämättä ole kovin selvää.

Lakiehdotuksen 136 §:ssä säädetäisiin palveluntuottajalle annettavasta määräaikaisesta julkisesta palveluvelvoitteesta, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Pykälän 2 momentin mukaan palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Pykälän 3 momentin mukaan palveluntuottaja on valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä. Jos palveluvelvoite täyttää hankintalaissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 640) on todettu, että palveluvelvoite voi toisinaan olla kirjallinen toimeksianto ja oikeudelliselta luonteeltaan hankintapäätös, johon liittyy avustus tai hankintasopimus.

Tämä perusteluissa todettu oikeudellinen epävarmuus koskee oikeussuojateitäkin, sillä markkinaoikeudelle asia kuuluisi hankinta-asiana (valituslaji hankintavalitus, joka on hallintovalitus). Jos taas asiaa pidetään valituskelpoisena päätöksenä hyvinvointialueesta annetun lain nojalla, asian käsittely kuuluisi alueelliselle hallinto-oikeudelle (valituslaji aluevalitus).

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiassa saattaisi olla aihetta pohtia, ohjattaisiinko tällaista asiaa koskevat kysymykset markkinaoikeuden käsiteltäviksi (jolloin muutettaisiin myös markkinaoikeudesta annettua lakia). Liittymät kilpailukysymyksiin ovat joka tapauksessa vahvat. Toivottavaa ei ole se, että samaa toimeksiantoa tarkasteltaisiin kahdessa eri tuomioistuimessa.

Lakiehdotuksen 139 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 4 momentin mukaan lain 96 §:n 3 momentissa tarkoitettu viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija.

Perustelujen (s. 643) mukaan estettä ei olisi sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian. Perustelujen mukaan ehdotettu menettely edistäisi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista hyvinvointialueella sekä ”mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä”.

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että viranhaltijan ratkaisu, jota seuraa oikaisuvaatimusvaiheessa toisen viranhaltijan ratkaisu, poikkeaa huomattavasti sosiaalihuollon lainsäädännössä noudatetusta asioiden käsittelyjärjestyksestä, jossa viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleensä kollegiaalinen toimielin (kunnan lautakunta). Vastoin perusteluissa esitettyä näkemystä mallissa lienee vaarana juuri ratkaisukäytännön muodostuminen viranhaltijakohtaiseksi, eikä malli ole omiaan edistämään yhtenäistä ratkaisukäytäntöä.

Lisäksi on otettava huomioon, että lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei ole kysymys aluevalituksen edellytyksenä olevasta oikaisuvaatimuksesta, koska viranhaltijan ratkaisutoimivalta koskee sosiaali- ja terveydenhuollon yksilökohtaisia asioita. Nämä asiat ovat erityislainsäädännön mukaan hallintovalituksia.

Mainitusta syystä tämän erityyppisen oikaisuvaatimuksen sisällyttäminen lakiehdotuksen 139 §:ään, jonka muut momentit koskevat aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta, on lakiteknisesti erittäin huono ratkaisu. Lakiehdotuksen 16 luvun muista säännöksistä 141, 142 ja 143 § koskevat niin ikään vain aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta eivätkä erityislainsäädännössä ja hallintolaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta.

Hallintolain 49 b § (7.8.2015/893) 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolaissa säädetään muun ohella ehdotetusta laista poikkeavasta oikaisuvaatimusajasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lakiehdotuksen 139:n 4 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimuksesta tulisi säätää omana pykälänään, josta käy ilmi, kuka on toimivaltainen ratkaisemaan erityislainsäädäntöön ja hallintolainsäädäntöön oikaisuvaatimuksen ja mitä säännöksiä oikaisuvaatimukseen muutoin sovelletaan.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (2. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 10 §:n, joka koskee asiakkaiden palvelujen yhteensovittamista, perusteluista (s. 677) käy ilmi, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja runsaasti tarvitsevia henkilöitä on arviolta 3–10 prosenttia kunkin hyvinvointialueen väestöstä. Arvioiden mukaan näitä vakavia ongelmia edeltäviin lievempiin ongelmiin (20–30 prosenttia väestöstä) käytetään myös runsaasti erilaisia palveluja.

Perustelujen mukaan näiden laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien henkilöiden tunnistamiseen voidaan hyvinvointialueen päättämällä tavalla käyttää erilaisia menetelmiä, kuten kyselyjä ja haastatteluja, käyntimäärien tarkastelua, itsearviointeja ja ”erilaisia algoritmeja”. Eri tunnistamismenetelmiä voidaan käyttää työkaluina erilaisissa tilanteissa henkilön tullessa palvelujen piiriin, palvelujärjestelmän sisällä ja palvelujärjestelmän ulkopuolella.

Perustelujen mukaan ”säännös ei kuitenkaan oikeuta asiakkaan profilointiin eli henkilötietojen automaattiseen tai osittain automaattiseen käsittelyyn, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia”.

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmasta lausuntoluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että esillä olevat lainsäädäntöratkaisut eivät sisällä tarkempia säännöksiä henkilöiden tunnistamisesta eivätkä liioin tekoälyratkaisujen käyttämisestä. Tällaiset ratkaisut eivät myöskään ole nyt esillä olevien toimijoiden vapaasti harkittavissa ja käyttöön otettavissa. Tunnistamiseen (profilointiin) liittyy yksityisen suojaan liittyviä oikeudellisia ongelmia.

Lakiehdotuksen 12, 14, 15 ja 16 § merkitsevät, että hankittaessa tämän lain perusteella palveluja yksityisiltä toimijoilta näihin sovelletaan hankintalainsäädännöstä osin poikkeavia vaatimuksia. Myös hankintapäätöksen perustelut (16 §) tulevat arvioitaviksi kolmen lain kautta: a) hankintalaki, b) hallintolaki ja c) tämä laki eli järjestämislaki.

Myös yksityisen palveluntuottajan alihankintamahdollisuuksia rajoitetaan (17 §) hankintalainsäädännön lähtökohdista poikkeavasti. Lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin mukaan yksityinen palveluntuottaja voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja vain, jos tästä on sovittu hyvinvointialueen kanssa lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaisesti. Lisäksi edellytetään, että yksityinen palveluntuottaja ilmoittaa hyvinvointialueelle alihankkijansa ja esittää selvityksen siitä, että nämä täyttävät lakiehdotuksen 14 §:n vaatimukset ja että hyvinvointialue ”antaa hyväksyntänsä” kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen.

Kun julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädetäisiin siitä, että hankinta-asiassa ei saa tehdä erillistä valitusta hyvinvointialueesta annetun lain mukaisesti, saattaisi olla aiheellista harkita, että järjestämislaissa säädetäisiin täydentävästi, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu ratkaista myös kysymys siitä, onko hankinnassa menetelty järjestämislain säännösten mukaisesti. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan muuttaisi sitä, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi asian voi saattaa lähinnä vain sellainen taho, joka on osallistunut tai jolla olisi ollut mahdollisuus osallistua hankintamenettelyyn.

Ehdotettu uusi sääntely ”kasaa” hankintamenettelyyn sellaisia rajoitteita ja vaatimuksia, joita varsinaisessa hankintalainsäädännössä ei ole, joten asiaa ei ehkä ole syytä jättää vain sen varaan, pitääkö markkinaoikeus tämän lain mukaisia vaatimuksia esikysymyksinä, joista sen kuuluisikin lausua.

Laki pelastustoimen järjestämisestä (3. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin niistä tilanteista, jolloin hyvinvointialueille kuuluvia pelastustoimen tehtäviä kootaan suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi. Laissa määriteltäisiin tehtäväalueet, mutta tarkemmin kokoamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 *momentin* mukaan muilla hyvinvointialueilla ei ole päätösvaltaa 1 *momentissa* tarkoitetuista palveluista. Ne eivät myöskään saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta näitä palveluja. Kukin hyvinvointialue vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta. Ne ovat siten velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Pykälässä ja sen perusteluissa ei ole käsitelty, millä tavoin edellä tarkoitettua kustannusten korvauksesta päätetään. Laissa ei ole säädetty, että koottua tehtäväaluetta hoitavalla hyvinvointialueella olisi oikeus päättää muita hyvinvointialueita sitovasti kustannusten korvauksesta. Näin ollen kysymyksessä on *hallintoriita*, jollei hyvinvointialue maksa vapaaehtoisesti toiselle hyvinvointialueelle edellä tarkoitettua suoritusta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään hallintoriidan käsittelypaikasta siten, että käsittelypaikka voi olla joko hallintoriidan vireille panijan kotipaikan/toimipaikan mukaan määräytyvä hallinto-oikeus tai sitten sen hyvinvointialueen sijainnin mukaan määräytyvä hallinto-oikeus, joka on vireille pannun hallintoriitahakemuksen kohteena. Tilanteessa, jossa toimivalta tehtäväalueen osalta on keskitetty yhdelle hyvinvointialueelle, mahdolliset hallintoriitahakemukset voivat tulla vireille eri hallinto-oikeuksissa. Erityislainsäädännössä on eräissä tapauksissa säädetty vastaavissa tapauksissa yhtenäisestä oikeuspaikasta.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään aluevaltuuston päätettäväksi kuuluvasta pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Päätös on voimassa määräajan. Pykälän 2 *momentin* mukaan hyvinvointialueen on tehtävä uusi palvelutasopäätös, jos uhkat, riskit tai 1 *momentissa* tarkoitettut valtioneuvoston vahvistamat strategiset tavoitteet muuttuvat oleellisesti.

Pykälän 3 *momentin* mukaan ”aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös” on toimitettava ”arvioitavaksi aluehallintovirastolle”. Jos palvelutasopäätös on aluehallintoviraston arvion perusteella puutteellinen, aluehallintovirasto voi ”palauttaa” sen hyvinvointialuetta kuultuaan hyvinvointialueelle ”täydennettäväksi”. *Momentin* mukaan ”puutteiden korjaamiselle on asetettava määräaika”.

Ehdotuksen perusteluista (s. 809) käy ilmi, että palvelutasopäätös toimitettaisiin aluehallintovirastolle vasta sen jälkeen, kun siihen ei voitaisi enää hakea muutosta mainitussa lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten aluevalituksella. Pykälästä itsestään ei käy ilmi, että ”hyväksymä” tarkoittaa lainvoimaista päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että kysymyksessä on ikään kuin lainvoimaisen hallintopäätöksen korjaamisen menettely. Perusteluissa ei ole pohdittu, onko aluehallintoviraston päätös samalla myös valituskelpoinen päätös (hallintovalituksena) ja onko mahdollisesti tehtävä ”täydennetty päätös” joltain osin uudestaan valituskelpoinen edellä kuvatulla tavalla oikaisuvaatimuksen ja sitä seuraavan aluevalituksen kohteena.

Hallinto-oikeudessa päätösten korjaamisen menettelyissä tulisi pidättäytyä sellaisissa malleissa ja rakenteissa, jotka eivät synnytä uusia oikeudellisia ongelmia. Perusteluista ei käy ilmi, miksi aluehallintoviraston tarkastelua ei ole haluttu sisällyttää osaksi palvelutasopäätöksen valmistelua. Tuolloin vaihtoehtona olisi, että aluehallintovirastolla olisi myös valitusoikeus

palvelutasopäätöksen hyväksymisestä tässä lakiehdotuksessa erikseen säädettyä. Nyt samasta asiasta voi syntyä mahdollisesti kaksi hallinto-oikeuteen johtavaa prosessia.

Muutoksenhakua koskeva 20 § on sinänsä asianmukainen. Perusteluissa todetaan, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti valtion viranomaisten päätöksistä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (s. 836).

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa 8 §:ssä tarkoitettut valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Muutoin valtioneuvostolla ei ole tämän lakiehdotuksen mukaan toimivaltaa. Lakiehdotuksen 8 §:n ja 20 §:n perusteluissa ei ole erikseen pohdittu, onko 8 §:ssä tarkoitettussa päätöksenteossa kysymys sellaisesta hallintopäätöksestä, johon voidaan hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, eli onko päätöksellä sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat välittömästi jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Perustelujen valossa näin ei näyttäisi olevan.

Lakiehdotuksessa ei ole myöskään pohdittu, onko hyvinvointialueen itselleen vahvistama omavalvontasuunnitelma (16 §) sellainen valituskelpoinen päätös, josta voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus ja aluevalitus.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki (4. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 20 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään.

Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan sellainen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöomaisuus sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä muu omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee hyvinvointialueen palvelujen järjestämistä kyseisen kunnan alueella asuville henkilöille, siirtyy sille hyvinvointialueelle, johon alue siirretään. Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle hyvinvointialueelle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon hyvinvointialueille muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin hyvinvointialueet sopivat. Pykälän 4 momentin mukaan muu kuin muutoksen kohteena olevan hyvinvointialueen omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle hyvinvointialueelle vain, jos hyvinvointialueet niin sopivat.

Ehdotuksen perusteluissa ei ole otettu kantaa edellä tarkoitettujen sopimusten oikeudelliseen luonteeseen. Laissa ei ole säännöksiä siitä, että hyvinvointialue voisi ratkaista korvauksen määrän toista hyvinvointialuetta sitovalla tavalla omalla päätöksellään. Jos sopimukset ovat julkisoikeudellisia, niin silloin niitä koskevat oikeusriidat ovat hallintoriitoja.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (5. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 26 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta mainitun lain mukaisesti päätöksiin. Pykälän mukaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän ”tämän lain perusteella tekemiin päätöksiin” haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään.

Pykälää ei ole mainittu lainkaan pykäläkohtaisissa perusteluissa eikä siten myöskään perusteltu.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi velvollisuus kuulua HUS-yhtymään. *Voimaanpanolain 45 §:ssä* nämä tahot veloitettaisiin perustumaan HUS-yhtymä viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2022. HUS-yhtymä olisi perustettu, kun Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin valtuustot olisivat hyväksyneet perussopimuksen.

Voimaanpanolakiehdotuksen 45 §:n perusteluista (s. 917) käy ilmi, että edellä tarkoitetuista päätöksistä hyväksyä perustamissopimus voi valittaa ”hyvinvointialuelain ja kuntalain perusteella”. Valitusmahdollisuuden sekä sen vuoksi, että hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki eivät pääsisi yksimielisyyteen HUS-yhtymän perussopimuksesta, valtioneuvosto päättäisi hyväksyä perustamissopimuksen viimeistään kesäkuun loppuun mennessä vuonna 2022. Valtioneuvoston päätökseen ei voimaanpanolain nojalla saisi hakea muutosta valittamalla (mainitun lain 45 §:n 4 momentti).

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin HUS-järjestämissopimuksen sisällöstä. *Voimaanpanolain 48 §:n* mukaan ensimmäinen HUS-järjestämissopimus olisi tehtävä vuoden 2024 loppuun mennessä.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan HUS-järjestämissopimus on Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän (*osapuolet*) keskinäinen sopimus, jossa ne sopivat keskinäisestä työnjaosta, yhteistyöstä ja toiminnan yhteensovittamisesta terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi. Sopimuksen tarkoituksen on varmistaa osapuolten työnjaon, yhteistyön ja toiminnan yhteensovittamisen toteutuminen siltä osin kuin se on tarpeellista osapuolten lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi. Järjestämissopimuksessa voidaan sopia Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin vastuulle kuuluvien terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä tarpeen mukaan HUS-yhtymälle. Osapuolet eivät kuitenkaan voi sopia lakiehdotuksen 5 §:ssä HUS-yhtymän järjestämisvastuulle säädetyistä tehtävistä. *Pykälän 3 momentissa* säädettäisiin sopimuksen vähimmäisisällöstä.

Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan kunkin osapuolen valtuusto tai ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin hyväksyy HUS-järjestämissopimuksen. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan HUS-järjestämissopimus on tarkistettava vähintään kerran aluevaltuuston toimikauden aikana.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää HUS-järjestämissopimuksesta ja sen sisällöstä, jos osapuolet eivät pääse sopimukseen HUS-järjestämissopimuksesta tai HUS-järjestämissopimuksessa ei ole sovittu 9 §:n 3 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että se turvaisi osapuolten lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden. Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätös valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön on kuultava osapuolia. Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston päätös pannaan täytäntöön välittömästi ja se on voimassa siihen saakka, kunnes osapuolet ovat tehneet HUS-järjestämissopimuksen.

Lakiehdotuksessa ei ole tarkasteltu tilannetta, jossa yhden tai useamman osapuolen päätöksestä hyväksyä osaltaan HUS-järjestämissopimus valitettaisiin. Lakiehdotuksen perusteella tämä estäisi sopimuksen soveltamisen, eikä sopimus myöskään tulisi voimaan ennen kuin valitus tai valitukset on ratkaistu lainvoimaisesti. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään tarkasteltu kysymystä siitä, miten ratkaistaan osapuolten mahdolliset sopimuksen sisältöä koskevat tulkintaerimielisyydet. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen sopimus on oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellinen, ja siten oikeusriidat käsiteltäisiin hallintoriitajärjestyksessä.

Lakiehdotuksessa ei ole muutoksenhakusäännöstä koskien valtioneuvoston päätöstä (12 §). Sinänsä on selvää, että valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen hallintopäätös ja muutoksenhakuun sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustointa koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta (6. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle mainitun lain 20 ja 25 §:n perusteella siirtyvä yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimista koskeva sopimus (ostopalvelusopimus) tai sen sopimusehto sekä siihen liittyvä vuokra- tai käyttöoikeussopimus on mitätön, jos ostopalvelusopimuksessa on sovittu: 1) vastoin sitä, mitä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 12 §:n 2 momentin 2–4 kohdissa (po. kohdassa) tai 3 momentissa tai 12 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta julkisen vallan käytöstä; tai 2) hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä tarkoitetuista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä siten, että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa palvelujen järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta.

Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oikeus irtisanoa 1 momentissa tarkoitettu sille siirtyvä sopimus, jos sopimuksessa on muutoin kuin 1 momentissa 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla sovittu siten, ettei hyvinvointialueella ole mahdollisuutta vasta hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä tai hyvinvointialueella ei ole yhden taikka useamman ostopalvelusopimuksen johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua riittävää omaa palvelutuotantoa. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momenttia ostopalvelusopimuksen irtisanomisesta sovelletaan myös työvoiman ja vuokratyövoiman käytöstä tehtyyn sopimukseen, jos sopimuksessa on sovittu työvoiman tai vuokratyövoiman käytöstä vastoin sitä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 13 §:ssä säädetään.

Lakiehdotuksen 29 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen on ennen sopimuksen tai sen ehdon mitättömyyden toteamista koskevan päätöksen tekemistä neuvoteltava ostopalvelusopimuksen sopimusosapuolen kanssa. Jos osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen sopimuksen muuttamisesta ja mitättömyys koskee vain osaa sopimusta, osapuolilla on oikeus irtisanoa sopimus. Hyvinvointialueen on mitättömyyden osalta todettava ja irtisanomisen osalta päätettävä sopimuksen tai sen osan mitättömyydestä ja irtisanomisesta. Asiasta on ilmoitettava sopimusosapuolelle ja sosiaali- ja terveysministeriölle viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2023.

Lakiehdotuksen 29 §:n 5 momentin mukaan ostopalvelusopimus tai sopimuksen ehto on mitätön 1 päivästä tammikuuta 2026 lukien. Jolleivat hyvinvointialue ja yksityinen palveluntuottaja ole sopineet lyhyemmästä irtisanomisajasta, sopimus on voimassa 1 päivään tammikuuta 2026 saakka. Jos sopimuksen irtisanominen kuitenkin vaarantaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden alueella, hyvinvointialue voi pidentää edellä mainittua siirtymäaikaa kahdella vuodella ilmoittamalla siitä palveluntuottajalle paitsi, jos sopimuksessa on sovittu lyhyemmästä voimassaoloajasta. Tätä koskeva päätös ja ilmoitus on tehtävä sopimuksen mitättömyys- tai irtisanomisilmoituksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 29 §:n 6 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettua sopimusta voidaan muuttaa 4 momentissa tarkoitettujen neuvottelujen perusteella siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädetään.

Lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue ei vastaa sopimuksessa mahdollisesti sovitusta sopimussakosta, jos sopimus tai sopimuksen ehto tulee mitättömäksi tai sopimus irtisanotaan 29 §:n perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan yksityisellä palveluntuottajalla on oikeus saada hyvinvointialueelta korvaus välittömästä vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jos sopimus tai sen ehto tulee mitättömäksi tai irtisanotuksi 29 §:n perusteella. Momentin mukaan edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän.

Pykälän 3 momentin mukaan korvausta on haettava viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2026. Palveluntuottajan oikeus saada korvausta määräytyy mainitun päivämäärän mukaisesti, ja korvaus eräännyy maksettavaksi 31 päivänä toukokuuta 2026. Jos korvauksen perusteena olevat tiedot muuttuvat alkuperäisen sopimuksen voimassaoloaikana, hyvinvointialueella on oikeus periä korvausta takaisin palveluntuottajalta siltä osin kuin korvaus olisi ollut aiheeton.

Esityksen 30 §:n otsikko on ”Velvollisuus maksaa sopimussakkoa ja vahingonkorvausta”. Perusteluissa (s. 908) todetaan, että pykälän 3 momentissa säädettäisiin ”vahingonkorvauksen maksamisenettelystä ja ajankohdasta, jolloin vahingonkorvaus määräytyisi”. Jos korvausta pidetään oikeudelliselta luonteeltaan vahingonkorvauksena, oikeusriidat käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi myös siitä, hyvinvointialueella ”olisi oikeus periä takaisin se osa korvausta, josta palveluntuottaja muutoin saisi kaksinkertaisen korvauksen”. Momentissa käytettä ilmaisu viittaisi siihen, että tältä osin hyvinvointialue tekisikin valituskelpoisen päätöksen suorittamansa vahingonkorvauksen takaisin perinnästä. Jos jälkimmäisessä tilanteessa olisi kysymys hallintolainkäytön alaan kuuluvasta oikeusriidasta, tältä osin kysymys lienee kuitenkin hallintoriidasta eikä muutoksenhaun varaisesta hallintopäätöksestä.

Järjestämislakiehdotuksen 8 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Hyvinvointialueen on turvattava palvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä ammattihenkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat, välineet ja muut toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella tulee olla järjestämistä vastuunsa edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Voimaannpanolakiehdotuksen 29 §:n 1 momentissa 1 kohdassa mitättömyys/irtisanominen olisi sidottu järjestämislain 12 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin, joita järjestämislain mukaan ei voi ulkoistaa. Tällaisia palveluja ovat sosiaalipäivystys, terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetut kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut lukuun ottamatta terveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanottoa toimintaa eikä terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitettuja ensihoitopalveluja.

Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetaan aikaisempia kuntien ja kuntayhtymien tekemiä laajoja ulkoistamissopimuksia (perustelujen s. 904). Perustelujen mukaan järjestämistä vastuun ilmeinen puuttuminen tai vaarantuminen olisi kyseessä silloin, kun hyvinvointialueella ei olisi mahdollisuutta päättää hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n mukaisesti palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan laajojen ulkoistusten vuoksi tai ulkoistukseen liittyisi merkittäviä riskejä. Palvelujen saatavuuden turvaamisen osalta merkittävänä riskinä pidetään perustelujen mukaan sellaisia ostopalvelusopimuksia, joiden taloudellinen arvo muodostaa merkittävän osuuden hyvinvointialueen käyttömenoista ja kysymys olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta keskeisestä tehtävästä. Ilmeisyyden

tulkinnassa käyttömenot eivät kuitenkaan ole ainoa lähtökohta, vaan tulkinnassa merkitystä on myös tehtävän luonteella tai alueellisella laajuudella. Perustelujen mukaan kysymys olisi kokonaisarvioista, miten olennaisesti sopimus rajoittaa hyvinvointialueen mahdollisuuksia toteuttaa järjestämisvastuutaan.

Perustelujen (s. 904) mukaan lainvalmistelussa tehdyn arvion mukaan säännöksen tarkoittamia ”ilmeisiä” sopimuksia olisi Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ulkoistus. Muita vastaavia sopimuksia olisivat järjestelyt, joissa yksityinen tosiasiassa valmistelisi päätökset eikä järjestämisvastuu olisi siten käytännössä kunnalla. Perustelujen mukaan kokonaisulkoistusso-
pimuksissa on yleensä poissuljettu ostopalvelujen ulkopuolelle julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaispäätökset, mutta sopimuksissa ei ole usein eritelty järjestämisvastuuseen liittyviä tehtäviä ja vastuita tai niiden käytännön toteutusta.

Perusteluissa on tämän jälkeen todettu, että koska rajoituslain ulkoistamisia koskevat säännökset ovat olleet voimassa vuodesta 2016, on todennäköistä, että muissa laajoissa sopimuksissa, kuten Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin laajassa perusterveydenhuollon ostopalvelusopimuksessa, on varauduttu irtisanomiseen. Lakiehdotuksessa todetaan, että mainittu sopimus saattaisi olla lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu sopimus. Perustelujen mukaan irtisanomisehdon vuoksi ”säännös ei sinänsä puuttuisi sopimukseen taannehtivasti, mutta riskitiedat lain säännöksien kanssa edellyttäisivät kuitenkin sopimuksen irtisanomista sopimusehdon mukaisesti”.

Vaikutusarviossa (s. 311) on todettu, että karkean arvion mukaan mitätöityvien sopimusten ja niiden osien yhteenlaskettu arvo olisi vuositason liikevaihtona yhteensä noin 100 miljoonaa euroa. Arvio perustuu oletamaan, että vain yksi kokonaisulkoistus olisi mitätön (mainitun sopimuksen arvo noin 70 miljoonaa euroa/v). Muilta osin mitätöityminen koskisi ”vain tiettyjä sopimusehtoja sekä joidenkin erikoisalojen, kuten silmätautien, ulkoistuksia erityisesti hoidontarpeen arvioinnin osalta”. Neuvoteltavien sopimusten ja sopimusehtojen arvo olisi vuositasolla 50–150 miljoonaa euroa. Perustelujen mukaan kuvatut euromääräiset vaikutukset ”kohdentuisivat suurempiin yrityksiin”. ”Edellä mainituista arvioista taannehtivan sääntelyn vaikutus mitätöityvien ja irtisanottavien sopimusten osalta olisi noin 130 miljoonaa euroa, mikä sisältää Mehiläisen Länsi-Pohjan Oy:n sopimuksen.

Lakiehdotuksen perustelujen valossa mitättömyyssääntelyllä vaikuttaisi olevan mahdollisesti vain yksi kohde, joka on lisäksi etukäteen nimetty hallituksen esityksen perusteluissa.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslaissa ei nimenomaisesti rajoiteta eduskuntalain muodon käyttämistä vain yleisiin, abstrakteihin sääntelyihin. Tästä lähtökohdasta huolimatta perustuslain kannalta *lex in casu* -tyyppinen sääntely on ongelmallista. *Lex in casu* tarkoittaa yleensä määrätilanteessa tai määrätarkoitusta varten säädettyä lakia, joka voi olla nimenomaisesti tiettyä asiaa koskeva tai ainakin kirjoitettu siten, että sen kohteena voi olla vain yksi tapaus.

Esimerkiksi *Antero Jyrängin* mukaan *lex in casu* voi sisältää konkreettista tapausta koskevan hallintotoimen tai lainkäyttöratkaisun. Siksi tällaisen lain säätäminen voi joutua vastakkain perustuslain 3 §:stä ilmenevän valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen kanssa. Jyrängin mukaan kiellettyinä tulee pitää *lex in casu* -muodon käyttämistä siinä tapauksessa, että sillä pyritään korvaamaan lainkäyttöratkaisu (Jyränki, Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum 2003 s. 291–292).¹

¹ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkiksi tapaus *Stratis Andreadis v. Greece* (EIT 9.12.1994). Tapauksen taustalla oli Kreikan sotilasjuntan kanssa 1972 solmittu sopimus öljynjalostamon rakentamisesta, jonka valtio irtisanoi sotilasjuntan kukistumisen jälkeen. Tämä johti 1983 valittajien hyväksi annettuun välitystuomioon.

Sääntelyn lähtökohtainen taannehtivuus käy puolestaan ilmi siitä, että sitä sovellettaisiin sopimuksiin, jotka on tehty ennen tämän uudistuksen voimaantuloa, ja että sopimuksia arvioidaisiin sellaisten säännösten perusteella, jotka tulevat voimaan vasta tämän uudistuksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen *67 §:n 2 momentin* mukaan tämän lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Momentissa viitattaisiin lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

Esityksen perusteluissa (s. 931) mainitaan tällaisina hallintoriitoina käsiteltävinä muina sopimuksina ”kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisesti tekemät sopimukset omaisuuden siirrostä, Kårkullan, Vaalijalan, Eskoon ja Etevan toiminnan purkamiseen ja toiminnan jatkuvuuteen liittyvät (56 ja 57 §) ja Keski-Uudenmaan aluepelastustoiminnan jakamiseen liittyvät sopimukset (58 §)”.

Esityksessä ei ole perusteltu hallintoriitamenettelyn käyttöä lain 29 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Perusteluissa mainituissa muissa soveltamistilanteissa hallintoriitamenettely vaikuttaa asianmukaiselta lainsäädäntöratkaisulta.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana ja 137 §:ssä hankintasopimuksen irtisanomisesta erityistilanteissa. Hankintalain 146 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella voidaan saattaa tässä laissa tarkoitetun hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyn aikana tekemä ratkaisu, jolla voi olla vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan.

Hallituksen esityksen perusteella sopimuksen mitätöintiä tai irtisanomista koskevat perusteet eivät ole hankintaoikeudellisia, mutta sopimus itsessään on sitä. Sopimusten muutostilanteissa tulisi joka tapauksessa soveltaa myös hankintalainsäädännöstä (laki ja direktiivi) johtuvia sopimusten muuttamista koskevia menettelyjä ja näkökohtia. Tähän nähden ehdotettu hallintoriitamenettely ei ole selvästi soveltuvampi menettely kuin asian käsittely markkinaoikeudessa sopimuksen toisen osapuolen tekemästä hakemuksesta. Estettä ei sinänsä ole sille, että tämä pykälän 29 §:ssä tarkoitetut asiat säädettäisiin käsiteltäviksi markkinaoikeudessa hallintoriitoina.

Lakiehdotuksen *65 §:n 1 momentin* mukaan hyvinvointialueelle 21 ja 26 §:n nojalla siirtyneiden sopimusten mukaisten palvelujen hankinnassa noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (2397/2016).

Mainitun pykälän *2 momentin* mukaan hyvinvointialueen on ilman aiheetonta viivytystä aloitettava julkista hankinnoista ja oikeussopimuksista annetun lain mukainen mukaisesti hankintamenettely hyvinvointialueen hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi tarvittavien palvelujen hankkimiseksi silloin, kun mainitun lain 26 §:ssä säädettyt kynnysarvot (tarkoittavat EU-kynnysarvoja) ylittyvät ja hyvinvointialue ei ryhdy itse tuottamaan palvelua taikka tuota sitä yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa.

Valtio nosti tuomion kumoamiseksi kanteen. Kanne hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa sekä muutoksenhakutuomioistuimessa. Asian ollessa vireillä ylimmässä tuomioistuimessa säädettiin laki, jonka perusteella välitystuomio julistettiin mitättömäksi. Ihmisoikeustuomioistuin piti valittajien välitystuomioon perustuvaa vaadetta omaisuutena, johon oli puututtu EIOS ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan vastaisesti (lisäksi menettely oli EIOS 6 artiklan vastaista).

Lakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitetun hankintamenettelyn keston ajaksi hyvinvointialue voi tehdä *väliaikaisen sopimuksen tai palvelujen tuottamista koskevan vastaavan järjestelyn*, jos se on hyvinvointialueen toiminnan käynnistämistä varten tai palvelujen tuottamisen jatkuvuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Edellytyksenä on lisäksi, että palvelujen tuottaminen siirtyneiden sopimusten mukaisesti tai muutoin aiheuttaisi merkittävää haittaa hyvinvointialueen toiminnalle tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiselle. Hyvinvointialue voi tehdä tässä momentissa tarkoitetun väliaikaisen järjestelyn enintään vuoden 2024 loppuun asti.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan muun ohella, että sääntely on välttämätöntä, koska hyvinvointialueille siirtyy voimaantulon nojalla lukuisia sopimuksia kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2023. Hyvinvointialueet saavat siirtyviä sopimuksia koskevat selvitykset kunnilta ja kuntayhtymiltä viimeistään 28.2.2022.

Perusteluissa todetaan edelleen, että siirtymäaikana tehtävien ”väliaikaisten palvelujen hankinnoissa voitaisiin poikkeuksellisesti soveltaa kynnysarvona EU-kynnysarvoa eikä kansallisia kynnysarvoja. Tämä mahdollistaa sen, että arvoltaan pienempiä sopimuksia voidaan lyhyeksi aikaa jatkaa kilpailuttamalla ne vapaamuotoisesti kunkin hankinnan laadun ja laajuuden edellyttämättä tavalla.”

Hankintalain 27 §:ssä säädetään hankinnan ennakoidun arvon laskemisesta ja hankintalain 28 §:ssä erikseen käyttöoikeussopimusten arvon laskemisesta. Hankintalaissa säädetään erikseen hankinnan arvon laskennasta myös eräissä muissa tilanteissa. Näihin säännöksiin nähden perustelut vaikuttavat varsin erikoisilta.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoitusajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvioon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja mahdolliset optio- ja pidennysehdot. *Hankintalain 27 §:n 3 momentin* mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintaoja koskevia säännöksiä. *Hankintalain 27 §:n 5 momentin* mukaan, jos hankintayksikkö koostuu erillisistä toiminnallisista yksiköistä, on hankinnan arvoa laskettaessa otettava huomioon kaikkien yksittäisten toiminnallisten yksilöiden hankintojen ennakoitu kokonaisarvo, kun ne muodostavat yhden kokonaisuuden. Jos erillinen toiminnallinen yksikkö vastaa itsenäisesti hankinnoistaan tai tietyistä hankintojen ryhmistä, arvot voidaan ennakoita asianomaisen yksikön tasolla.

Voimaantulolakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että momenttia sovellettaisiin silloin, kun hankintasopimusta ei saada normaalisti kilpailutettua ”ennen sopimuskauden alkua”.

Perustelujen (s. 930) mukaan ”merkittävällä haitalla” tarkoitettaisiin tässä yhteydessä ”palvelujen katkeamistilanteita, merkittäviä sopimusten tai kustannusten päällekkäisyyksiä, yhteensopimattomuutta tai kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia toiminnan osalta ja muita vastaavia tilanteita”. Perusteluissa todetaan lisäksi, että käytännössä siirtyneiden sopimusten korvaavien palvelujen kilpailutusprosessin täysimittainen läpivienti olisi ajallisesti mahdotonta uudistuksen lyhyen toimeenpanoajankauden vuoksi (koskisi esimerkiksi tietojärjestelmähankintoja tai laajoja tukipalvelukokonaisuuksia). Perustelujen mukaan hyvinvointialueen olisi mahdollista ”järjestää ainakin toiminnan kannalta kriittiset palvelut väliaikaisesti”.

Lakiehdotuksen perustelujen valossa väliaikaiset järjestelyt tulisivat sovellettaviksi tilanteissa, joissa hankintalain 40 §:n ja hankintadirektiivin 50 artiklan mukaiset suorahankinnan edellytykset eivät välttämättä täytyisi. Hankintalain mukaan suorahankinta so. hankinta ilman kilpailutusta on mahdollinen muun ohella silloin, ”jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi”.

Hankintalain 40 §:n ja hankintadirektiivin 50 artiklan mukaiset kiiretilannetta koskevat suorahankinnan edellytykset (ehdoton välttämättömyys, hankintayksiköstä riippumattomat ja ennalta arvaamattomat syyt sekä äärimmäinen kiire) vaikuttavat olennaisesti tiukemmilta kuin voimaantulolakiin 65 §:n 3 momentin soveltamisedellytykset. Lisäksi hankintalainsäädännössä (laki ja direktiivi) noudatetaan suhteellisuusperiaatetta siten, että kiiretilanteisiin on pyrittävä vastaamaan esimerkiksi hankintamenettelyn määräaikoja lyhentämällä.

Huomioon on otettava myös, että edellä tarkoitettujen väliaikaiset järjestelyt ovat mitä todennäköisemmin valituskelpoisia hankintapäätöksiä, joista voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen (vert. lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentti, jonka mukaan hyvinvointialueen, väliaikaisen valmistelutoimielimen ja väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta).

Laki hyvinvointialueen rahoituksesta (7. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö myöntää hyvinvointialueelle valtion rahoituksen hakemusta varanhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta voidaan lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaan myöntää hyvinvointialueen hakemukseen perustuen tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto.

Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentissa säädetään tilanteesta, jossa oikaisuvaatimusajan jälkeen ilmenee, että hyvinvointialueelta on jäänyt saamatta valtion rahoitusta. Pykälän 1 momentin mukaan tällainen määrä on suoritettava korkoineen hyvinvointialueelle (ei kuitenkaan 2 momentin mukaan, jos saamatta jääneen valtion rahoituksen merkitys on vähäinen). Valtiovarainministeriö voi lisäksi 3 momentin mukaan päättää, että tällainen rahoitus maksetaan myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin mukaan, jos hyvinvointialue on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtion rahoitusta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa maksettu määrä palautettavaksi korkoineen. Pykälän 2 momentin mukaan rahoitus voidaan jättää määräämättä palautettavaksi, jos valtion rahoituksen määrä on vähäinen tai palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana. Pykälän 3 momentin mukaisesti palautettava määrä voidaan kuitata eli se vähennetään myöhemmin suoritettavan rahoituksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Pykälän mukaan, jos hyvinvointialue on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen ”rahoituksen tai hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä”, hyvinvointialueella on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Ilman viitetaustakin hallintolakiin on sinänsä selvää, että oikaisuvaatimukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolaissa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja sen käsittelystä.

Lakiehdotuksen 31 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Esityksen perusteluissa (s. 969) todetaan, että käytännössä muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät perusteettoman edun palauttamiseen liittyvät päätökset. Perusteluissa on lisäksi todettu, että sääntely vastaisi voimassa olevaa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 §:ää.

Korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukainen valituskielto ei vastaa voimassa olevaa vastaavaa sääntelyä, jossa perusteettoman edun palautuksia koskeviin päätöksiin tai niitä koskeviin oikaisuvaatimuspäätöksiin ei ole liitetty valituskieltoa. Valituskiellon vuoksi tällaista asiaa ei voitaisi käsitellä lainkaan hallinto-oikeudessa eikä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia tosin voitaisiin käsitellä ylimääräisenä muutoksenhakuna).

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (8. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä korvauksen veroperustemuutoksista johtuvista verotulomenetyksistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ministeriö päättää hakemuksesta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta.

Lakiehdotuksen 47 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi itse tai hakemuksen perusteella oikaista tässä laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja tiedoissa olevan laskuvirheen.

Lakiehdotuksen 48 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa oikaisuvaatimusajan jälkeen ilmenee tietoja, joiden perusteella kunnalta on jäänyt saamatta sille kuuluvaa valtionosuutta. Pykälän 1 momentin mukaan saamatta jäänyt euromäärä on suoritettava korkoineen kunnalle, jollei määrä ole 2 momentissa tarkoitettulla tavalla vähäinen tai sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa asian taloudelliseen merkitykseen. Pykälän 3 momentin mukaisesti ministeriö voi myöntää maksatuksen seuraavan valtionosuuden yhteyteen.

Lakiehdotuksen 49 §:ssä säädetään perusteettoman edun palauttamisesta vastaavasti kuin 7. lakiehdotuksen 28 §:ssä.

Lakiehdotuksen 51 §:n mukaan kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa ministeriön päätöksestä tiedon saatuaan tehdä kirjallinen vaatimus ministeriön päätöksen oikaisemisesta. Momentin mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä päätöksestä, joka koskee ”valtionosuuden myöntämistä, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta tai kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää”. Pykälässä ei viitata hallintolakiin, mutta selvänä lienee pidettävä, että oikaisuvaatimuksen käsittelyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Momentin mukaan muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Pykälän 2 momentin mukaan muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Esityksen perusteluissa (s. 1004) ei ole perusteltu lakiehdotuksen 52 §:n 2 momenttia. Perusteluissa todetaan vain, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea

muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Perustelut ja lakiehdotuksen 52 § eivät siten vastaa toisiaan.

Korkein hallinto-oikeus on jo aiemmassa lausunnossaan todennut, että voimassa olevassa laissa oleva perusteettoman edun palauttamiseen kohdistuva muutoksenhakukiello ei ole asiansuunnainen, koska se estää tällaisen asian käsittelyn hallintotuomioistuimessa eikä vastaa yleistä tapaa säätää tämän tyyppisistä asioista.

Lakiehdotuksen 56 §:ssä säädetään aluehallintoviraston toimivallasta määrätä sakon uhka kunnalle tai kotikuntakorvauksen saajalle, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä ”on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen”.

Ulkasakkolain 24 §:n (859/2020) 2 momentin mukaan haettaessa muutosta uhkasakon asettamisesta sekä teettämistä tai keskeyttämisen asettamisesta koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. *Ulkasakkolain 24 §:n 4 momentin* mukaan muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Eesityksen perusteluissa todetaan lakiehdotuksen 56 §:n vastaavan aikaisemmin säädettyä. Eesityksen perusteella on erityisen epäselvää, missä tilanteissa kotikuntakorvauksen saajalle voitaisiin määrätä uhkasakko. Lisäksi kotikuntakorvaukset käsitellään hallintoriitoina, eikä uhkasakkoasiaa ole tarkoitettu hallintoriidan järjestyksessä käsiteltäväksi (ei myöskään oikaisuvaatimuksena). Uhkasakkolaki edellyttää, että päävelvoite on selvä ja noudatettavissa oleva.

Lain systematiikan kannalta ei ole myöskään onnistunut, että mahdollisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tehdään sellaisten säännösten nojalla, jotka on sijoitettu lakiin muutoksenhakusäännösten jälkeen (tässä myös eri lukuun). Systemaattisista syistä epäselväksi voi jäädä, miten näihin muutoksenhakusäännöksissä mainitsemattomiin päätöksiin haetaan muutosta.

Lakiehdotuksen 57 §:n 2 momentin mukaan tällä lailla kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (704/2009). Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, miten lain kumoaminen vaikuttaa vireillä olevien asioiden käsittelyyn.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta (17. lakiehdotus)

Hyvinvointialueen viranhaltijoita koskeva sääntely yhdistetään kunnallista viranhaltijaa koskevaan lakiin, jonka nimi samalla muutetaan. Kahden viranhaltijaryhmän käsittely saman lain puitteissa toteutettaisiin lakiteknisin keinoin sääntelyä muuttamatta.

Lakitekniikasta johtuen väärinymmärrysten vaaraa voi liittyä erityisesti muutoksenhakua koskevaan 50 §:n 1 momenttiin. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”(H) aettaessa muutosta työnantajan päätökseen sovelletaan, mitä kuntalaissa **tai** hyvinvointialueesta annetussa laissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä **ja** kunnallisvalituksesta **sekä** aluevalituksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä”.

Selkeämpää olisi, että kunnallista viranhaltijaa koskien todettaisiin ensin, että muutosta haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta, ja sen jälkeen erikseen todettaisiin, että hyvinvointialueen viranhaltijan osalta sovelletaan, mitä oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja aluevalituksesta säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa.