

21.6.2017

HE 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)

HE laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Yleistä

Valiokunnan kustukirjeessä on pyydetty tarkastelemaan esityksiä oikeusturvan näkökulmasta. Esitykset herättävät runsaasti sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen voi olla hyvin vaativaa enkä pidä tarkoituksenmukaisena puuttua esimerkiksi perustuslain 124 §:n vaikutukseen uudistuksen keskeisiin periaatteisiin. Näistä kysymyksistä valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat ymmärtääkseni kuulleet useita asiantuntijoita.

Korkein oikeus ei ole antanut lausuntoa uudistuksen aikaisemmissa valmisteluvaiheissa syntyneistä esityksistä. Senkin vuoksi tämä lausuntoni keskittyy vain muutamiin yleisten tuomioistuinten näkökulmasta merkittäviin seikkoihin.

Asiakkaan oikeusturva

Voimassa olevien säännösten mukainen oikeussuojajärjestelmä on ymmärtääkseni kohtalaisen hyvin riittänyt turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan mahdollisuudet valittaa ja saada muutosta häntä koskeviin päätöksiin palvelujen tarjoamisesta ja luottaa palveluita tuottavan henkilöstön toiminnan asianmukaisuuteen. Oikeusturvaa ovat tukeneet asiakkaan verraten laaja oikeus valittaa häntä koskevista hallintopäätöksistä ja toiminnan keskeisiä toimijoita ohjaava virkavastuu, joka yhtäältä velvoittaa välitöntä hoitotyötä tekeviä kuin myös heitä valvovia esimiehiä.

Tulkitsen esityksiä niin, että asiakkaan oikeus valittaa hoitoaan koskevista ratkaisuista on turvattu yhtä kattavasti kuin voimassa olevan järjestelmän aikanaikin eli asiakkaan valinnanvapaudesta annetun lain 32 §:n mukaan palvelun tuottajan on tehtävä määrätyistä sosiaalipalveluista hallintopäätös, josta on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Lisäksi terveydenhoitopalveluiden osalta käytettävissä on hallintoriitamenettely hallinto-oikeudessa.

Terveydenhoidon puolella ja käytännössä ilmeisesti myös sosiaalihuollon puolella valtaosa palveluista annetaan niin sanottuna tosiasiallisena toimintana. Tällaisten palvelujen asianmukaisuuden tukena ovat olennaisilta osin henkilöstöä ohjaavat virkavastuusäännökset ja toiminnan valvontaa koskevat säännökset. Uudistuksen yhteydessä pyritään ilmeisesti nykyistä laajempaan niin sanottuun sopimusohjaukseen eli siihen, että palvelujen hankkimista koskeviin sopimuksiin sisällytetään laatuvaatimuksia. En tiedä, onko sopimusohjauksen tehokkuudesta tutkimustietoa, mutta pidän silti tärkeänä, ettei asiakkaan oikeusturvaa palveluiden saamisessa ja niiden laadussa jätetä liian paljon sopimusohjauksen varaan. Tältä kannalta myönteistä on se, että asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 75 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan virkavastuuta koskevia säännöksiä. Terveydenhoidon puolella lisäturvaa antavat toki niin sanotut käypähoitosuositukset, joilla on huomattava merkitys hoidon asianmukaisuutta arvioitaessa.

Voi tietysti kysyä, onko olemassa riittäviä perusteita sille, ettei valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita tuottava koko henkilöstö toimi virkavastuulla. Sinänsä tälläkin hetkellä terveystalvueluita tuotetaan yksityisten toimijoiden toimesta.

Palvelun tuottamista koskevien sopimusten pysyvyys

Asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 95 §:ssä säädetyn voimassa olevien niin sanottujen ulkoistamissopimusten järjestämisestä uuteen järjestelmään siirryttäessä. Pykälän perusteluissa on todettu tarkoituksena olevan välttää päällekkäisten korvausten maksamista ja huolehtia toisaalta siitä, että maakunnan asukkailla olisi uuden lainsäädännön mukainen valinnanvapaus. Edelleen viitataan siihen, että ratkaisuja vanhojen sopimusten ja uuden järjestelmän toiminnan välillä etsittäisiin sopimusteitse.

Vanhoista sopimuksista irtaantumista tavoiteltaessa on otettava huomioon, että sopimusoikeudessa sovelletaan niin sanottua luottamuksensuojan periaatetta. Sovituista irtisanomisjaoista poikkeaminen ei ole oikeudellisesti helppoa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Oikeustoimen pysyvyyden tarkoituksena on turvata osapuolten perusteltuja odotuksia. Oikeuskäytännössä huomiota on kiinnitetty muun muassa toisen sopijapuolen tekemien investointien määrään ja sopimuksen jatkuvuutta edellyttäviin toiselle asetettuihin vaatimuksiin. Jos sopimuksissa on edellytetty suuria investointeja ja kykyä pitkäaikaisesti vastata terveystalvueluista, näillä seikoilla on merkitystä irtisanomisajan pituutta arvioitaessa. Keskeinen merkitys on tietysti sovitulla irtisanomisajalla.

Vastaisen varalle kannattanee ottaa huomioon myös se, että uuden järjestelmän puitteissa tehtävissä sopimuksissa sopimuksen voimassaolo määritellään tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos sopimukset esimerkiksi edellyttävät suuria investointeja, lyhyet irtisanomisajat saattavat muodostaa ongelman.

Tuomioistuinlinjan valinta

Uudistus ja sen toteuttaminen vaikuttavat useisiin sopimuksiin ja edellyttävät useita, nähdäkseni myös yksityisoikeudellisia sopimuksia, järjestelmän rakentamiseksi ja palveluiden tuottamiseksi.

Mielenkiintoinen on kysymys palvelujen tuottamista koskevien sopimusten oikeudellisesta luonteesta eli siitä, ovatko ne yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia sopimuksia. Sopimus voi olla maakunnan ja palveluita tuottavan suoran valinnan sosiaali- ja terveydenhuollon keskuksen välinen, jolloin sopimuksen painopiste on hallintolaissa tarkoitetun hallintosopimuksen puolella, mutta tällainenkin sopimus voine sisältää osaksi yksityisoikeuden alaan kuuluvia kohtia.

Sopimusten oikeudellinen luonnehdinta edellä kuvattujen vaihtoehtojen välillä on usein ongelmallista. Rajanveto hallinto-oikeudellisen hallintoriita-asian ja yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävän riita-asian välillä on tulkinnanvarainen. Tästä voi seurata erilaisia ratkaisuja hallinto-oikeuksissa ja yleisissä tuomioistuimissa. Rajanvedon selventäminen erityisin säännöksin ei kuitenkaan ole aivan helppoa eikä välttämättä perusteltuakaan, koska uudet säännökset voivat luoda uusia ongelmia, joiden vaikutuksia on vaikea arvioida. Sopimusriidan oikeuspaikan tai -linjan valinta olisi ymmärtääkseni parasta jättää käytännön oikeusriidan yhteydessä ratkaistavaksi. Hallintoriita-asioina käsiteltävien asioiden soveltamisala on ollut hyvin suppea enkä lähtisi sitä yksittäisten lakien yhteyteen otettavilla säännöksillä laajentamaan. Hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä ollaan uudistamassa, mikä olisi oikea yhteys mahdolliseen käyttöalan laajentamiseen.

Kielelliset vaikutukset yleisissä tuomioistuimissa

Ehdotuksilla ei nähdäkseni ole ainakaan sellaisia suoria vaikutuksia yleisten tuomioistuinten tuomiopiireihin, jotka vaikuttaisivat kielellisiin oikeuksiin. Maakuntajako ei sellaisenaan vaikuta näihin tuomiopiireihin.

Virkavastuu eräissä hallintotehtävissä

Olen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämässäni lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy rikoslain 40 luvun säännösten mukaisesti. Luvun 11 §:ssä on määritelmäsäännös ja luvun 12 §:ssä soveltamisalasäännös, jotka osoittavat, mitä virkarikossäännöksissä mihinkin virka- tai julkista tehtävää suorittavaan henkilöryhmään sovelletaan.

Minulle jaetuissa hallituksen esityksissä ei ole ehdotusta rikoslain 40 luvun määritelmäsäännöksen (11 §) muuttamiseksi. Kyseisen pykälän 1 kohta alkaa: (Tässä laissa tarkoitetaan) 1. virkamiehellä henkilöä, virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään jne. Listaani pitäisi ilmeisesti lisätä maakunta. Vastaavasti seuraavassa kohdassa luetellaan, että julkista luottamustehtävää hoitavalla tarkoitetaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisellä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä. Jos maakunta lisätään 1 kohdan listaan, maakuntavaltuustoon valitun luottamusmiehen rikosoikeudellinen asema tulisi määritellyksi. Muutokset olisi ymmärtääkseni toteutettava samanaikaisesti maakuntien perustamisen kanssa.