

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE 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 ESITYS LAEIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA SEKÄ VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTOSTA ANNETUN LAIN 2 §:N MUUTTAMISESTA (HE 47/2017 vp)

Esityksessä 15/2017 vp ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esityksessä 47/2017 vp ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa edellä mainituista hallituksen esityksistä oikeusturvajärjestelyjen osalta. Oikeusministeriö lausuu esityksissä ehdotetusta muutoksenhakusääntelystä seuraavan.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi) ehdotetaan säädettäväksi uusi valituslaji, maakuntavalitus. Se vastaisi pitkälti nykyistä kunnallisvalitusta.

Maakuntalain yleissäännöksen mukaan muutoksenhakutapana maakunnan ja sen liikelaitoksen päätökseen olisi maakuntavalitus. Erityissäännöksellä voitaisiin säätää valittamisesta hallintolainkäyttölain mukaisella hallintovalituksella. Valituslaji vaikuttaa muun muassa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan uudistuksen yhteydessä olisi tullut ja tulisi selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta tarkoituksenmukaisempi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely.

Oikeusministeriö katsoo myös, että tulisi harkita valitusluvan käyttöönottoa haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta maakuntavalituksella.

Hallituksen esityksen 15/2017 vp 4. lakiehdotuksen (laki maakuntien rahoituksesta) 23 §:ssä ja 6. lakiehdotuksen (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta) 47 §:ssä säädettäisiin oikaisuvaatimusmenettelystä eräissä valtiovarainministeriön valtion rahoitusta koskevissa asioissa. Epäselväksi jää kuitenkin, tarkoitetaanko säännöksessä hallintolain 7 luvun mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä. Asiaa olisi syytä täsmentää. Lisäksi 4. lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentissa ja 6. lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentissa olisi muutoksenhakukielto muihin kuin edellä mainittuihin päätöksiin. Oikeusministeriö toteaa, että muutoksenhakukiellot tulisi yksilöidä ja perustella. Nyt kumpakaan ei ole perusteltu eikä jälkimmäistä edes esityksen perusteluissa yksilöity.

Oikeusministeriö toteaa, että hallintotoimet voidaan muutoksenhaun kannalta jakaa kolmeen ryhmään: muutoksenhaun piirissä olevat päätökset, nimenomaisen muutoksenhakukiellon alaiset päätökset ja tosiasialliset hallintotoimet. Näistä viimeksi mainitut eivät ole muutoksenhakukelpoisia. Hallituksen esityksessä 47/2017 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta) ehdotetun ns. valinnanvapauslain 82 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta siten, että osaan valituskelpoisista hallintopäätöksistä haettaisiin muutosta hallintovalituksella ja osaan maakuntavalituksella. Eräissä asioissa ei lakiehdotuksen perustelujen mukaan tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoiminta, joka siis rajautuu muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista valituskieltoaakin. Nimenomaisia valituskielloja lakiluonnoksessa ei ehdoteta. Joidenkin asioiden osalta ei esityksessä oteta kantaa mahdollisen päätöksen luonteeseen (esim. 70 §:n mukainen maakunnan päätös palveluiden kustannusten korvaamisesta). Epäselväksi jää niin ikään esimerkiksi 16 §:ssä tarkoitettujen asioiden hallinto-oikeudellinen luonne.

Nyt käsiteltävissä hallituksen esityksissä ehdotettavat rakenteet olisivat täysin uudenlaisia, ja esityksistä on vaikea hahmottaa sitä, millaisia lakiluonnoksissa tarkoitettut hallintotoimet tosiasiaassa tulisivat olemaan. Näin ollen ehdotettujen muutoksenhakukeinojen (tai niiden puuttumisen) asianmukaisuuteen on vaikea ottaa kantaa. Esityksen mukaisissa asioissa on joka tapauksessa monin paikoin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta ja onko edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino hallinto- vai maakuntavalitus. Arvioitavaksi tulee lisäksi se, olisiko joissain asioissa mahdollista ja tarpeen säätää valituskiello lähtökohtaisesti valituskelpoiseen päätökseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyskeskuk-

sen ja suunhoidon yksikön sekä perus- ja erityistason toimipisteen valinta (valinnanvapauslain 17, 20 ja 21 §) olisi esityksen mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Kuitenkin, jos asiakkaan valintaa ei pysytä toteuttamaan, saattaisi olla tarkoituksenmukaista saada asiassa lähtökohtaisesti valituskelpoinen hallintopäätös. Asiassa voitaisiin tällöin tarvittaessa (esim. jos valinnan toteuttamatta jättäminen johtuu enimmäisasiakasmäärän täyttymisestä) säätää nimenomainen valituskielto.

Muutoksenhakukelpoisten päätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan erottelun selventämiseksi voisikin poikkeuksellisesti harkita, että valituskelpoisista hallintopäätöksistä säädettäisiin luettelomaisesti. Tällöin luettelon olisi kuitenkin sisällettävä kohta, jonka mukaan muutosta saa hakea myös muuhun lain nojalla tehtyyn hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun kuin luettelossa nimenomaisesti mainittuun, ellei muutoksenhakua ole erikseen kielletty.

Ilmeisesti on tarkoitus, että haettaessa muutosta maakuntavalituksella sovellettavaksi tulee myös maakuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi tullut ja tulisi kuitenkin selvittää, soveltuuko oikaisuvaatimus kaikkiin näihin asioihin ja toisaalta soveltaisiko se myös ainakin osaan hallintovalitusasioita.

Valinnanvapauslakiin ehdotetaan valituslupaa haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö kannattaa valituslupan käyttöä. Epäselväksi kuitenkin jää, koskeeko se myös maakuntavalitusasioita.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että sikäli kuin päätöksiä valinnanvapauslain nojalla tekee muu kuin viranomainen, tulee mahdollisuudesta hakea muutosta säätää nimenomaisesti. Hallintolainkäyttölain yleissäännös muutoksenhakumahdollisuudesta (7 §) koskee vain valtion viranomaisen päätöksiä ja ehdotetussa maakuntalaissa säädetään muutoksenhausta vain maakunnan ja sen liikelaitoksen päätöksiin.

Yksittäisenä huomiona oikeusministeriö toteaa vielä, että valinnanvapauslain 69 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen haettaisiin 82 §:n 1 momentin mukaan muutosta maakuntavalituksella. Kyseisessä lainkohdassa ei kuitenkaan säädetä maakunnan päätöksestä. Lainkohdassa säädettäisiin sen sijaan muun muassa siitä, että suoran valinnan palvelun tuottajan on määriteltävä asiakassetelin arvo siten, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada sillä tarpeensa mukainen palvelu. Jos arvo on kuitenkin määrätty tätä alhaisemmaksi, tulisi asiakkaalla olla mahdollisuus hakea muutosta tähän päätökseen.