

Perustuslakivaliokunta, HE 15/2017 vp, HE 47/2017vp,
hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki ja hallinto-oikeustuomari Pia Repo

20.6.2017

H 00323/17

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö 9.6.2017 kokoukseen 21.6.2017 klo 8.30

Asia: 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)

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp)

Teema: Oikeusturvajärjestelyt esityksissä

Korkein hallinto-oikeus on ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana kesäkuun alussa ja antanut kaksi lausuntoa. Hallinto-oikeudella ei ole juurikaan niihin lisättävää. Seuraavassa onkin vain mainittu joitakin pienempiä konkreettisia oikeusturvaongelmia ja lisäksi on korostettu joitakin korkeimman hallinto-oikeuden esille tuomia kysymyksiä.

1. Maakuntalaki

1.1. Sopimusjärjestelyt

Maakuntalaki antaisi maakunnalle laajat mahdollisuudet järjestää toimintansa ja hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä erilaisin sopimusjärjestelyin. Maakunta voisi tehdä erilaisia järjestämisvastuuseen liittyviä sopimuksia, kuten ottaa hoidettavakseen alueensa kunnille kuuluvia tehtäviä (6 § 2 mom 3 ja 4 kohta), sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toisella maakunnalle tai yhdelle tai useammalle kunnalle taikka sopia toisen maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien ottamisesta hoitaakseen (7 §). Maakunnat voisivat lisäksi järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla siten kuin esitettyssä 8 luvussa säädetään. Esityksen 8 §:n mukaan maakunta taas voisi hankkia järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta.

Sopimusjärjestelyjen osalta hallinto-oikeus yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisessa 8.6.2017 esittämään näkemykseen

”Palvelujen loppukäyttäjän tai viranomaisessa asioivan kannalta järjestämisvastuussa olevan maakunnan hahmottaminen on vaikeaa johtuen siitä, että järjestämisvastuusta voitaisiin lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa kirjoitetulla tavalla laajasti sopia. Tiettyssä maakunnassa asuminen tai kotipaikka ei siis vielä kertoisi, missä asiaa käsitellään ja kuka on vastuussa asian käsittelystä. (---) Tavallisen palvelujen

käyttäjän tai tavallisen viranomaisessa asioivan kannalta voi olla erittäin hankalaa hahmottaa, pitääkö kääntyä jonkin palvelujen tuottajan puoleen palvelun saamiseksi tai minkä maakunnan viranomainen on toimivaltainen.”

Hallinto-oikeus toteaa, että järjestämisvastuiden siirrot tulevat aiheuttamaan vähintäänkin hämmennystä myös sen suhteen, mihin siirretyn järjestämisvastuun perusteella tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta. Jos maakunnan kunnalle siirtämän järjestämisvastuun perusteella kunnassa tehdyssä päätöksessä ei ole kyse asiasta, johon haetaan muutosta suoraan hallintovalituksella, hämmennystä tulee herättämään sekin, haetaanko päätökseen muutosta kuntalain vai maakuntalain mukaisessa järjestyksessä, ellei siirtämisen mahdollistavaan erityislainsäädäntöön oteta tästä selkeitä säännöksiä.

Maakuntalain 6 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdan perustelujen mukaan tehtävien siirtoa koskevat ehdotukset perustuvat hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen ja 4 kohta lisäksi tämän linjauksen 18.12.2016 tehtyyn täsmennykseen. Sen sijaan perusteluista ei ilmene, olisiko kunnan lakisääteisten tehtävien antaminen sopimuksen perusteella maakunnan eli toisen julkisyhteisön hoidettavaksi mahdollista ilman, että asiaa koskeva erityislainsäädäntö antaisi mahdollisuuden tehtävien hoidon siirtämiseen. Tältä osin hallinto-oikeus viittaa kuntalain (410/2015) 7 §:n 2 momenttia koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 268/2014 vp): *”Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi yleensä edellyttäisi, että asianomainen lainsäädäntö antaisi tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden”*.

Hallinto-oikeus toteaa, että etenkin palvelujen tuottamista koskevien sopimusten sisältö ja luonne yksityisoikeudellisina tai julkisoikeudellisina sopimuksina jää maakuntalaissa epäselväksi ja saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia muun ohella oikeusriitojen tuomioistuinlinjasta. Ehdotetun 46 §:n perustelujen mukaan myös osa maakuntien välistä yhteistoimintaa koskevista sopimuksista olisi luonteeltaan hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia ja osa yksityisoikeudellisia sopimuksia.

Yhteinen virka (50 §)

Maakuntalain 50 §:n mukaan maakunnilla voisi olla yhteisiä virkoja. Ehdotuksen mukaan maakuntien yhteisen viran viranhaltija olisi virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin maakuntiin. Ehdotetun 3 momentin mukaan järjestelyssä mukana olevien maakuntien olisi sovittava ainakin *työnantajavelvoitteiden* hoitamisesta vastaavasta maakunnasta sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan pohdittu yhteiseen virkaan otetun viranhaltijan irtisanomiseen ja varoituksen antamiseen liittyviä kysymyksiä eikä myöskään otettu huomioon sitä, että maakunnan toimivaltaa irtisanoa siihen virkasuhteessa oleva viranhaltija ei voida maakuntien välisellä sopimuksella sitovasti rajoittaa tai siirtää toiselle maakunnalle. Vastauksia näihin kysymyksiin ei löydy myöskään ehdotettua maakuntalain 50 §:ä vastaavan kuntalain 53 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 268/2014 vp).

Hallinto-oikeuksien keskinäinen toimivalta tulee maakuntien yhteisten viranhaltijoiden virkasuhteita koskevien asioiden osalta säädellä nykyistä tarkemmin, sillä nykysäännöksiin muutoksenhakutie voi ohjautua yhteistoiminnassa olevista maakunnista riippuen useisiin eri hallinto-oikeuksiin.

1.2. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema (68 §)

Maakuntalain 68 §:n 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto päättäisi päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin maakunnan viranhaltijalla eli näiltä osin päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön sovellettaisiin kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annetun lain sekä maakunnassa sovellettavan yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä edellä mainituissa asioissa.

Maakuntalakiesityksestä ei ilmene, missä järjestyksessä päätoimisen/osa-aikaisen luottamushenkilön palkan ja korvausten saamista ja takaisinperintää koskevat asiat ratkaistaan. Jos tarkoituksena on, että päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön sovelletaan myös näiltä osin kunnallisesta

viranhaltijasta annetun lain (laki kunnan ja maakunnan viranhaltijasta) 55 ja 56 §:n säännöksiä, tarvitaan siitä viittaussäännös maakuntalakiesitykseen.

1.3. Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus (17 luku)

Maakuntalain 130 § 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan *edellä 79 §:n 3 momentissa tarkoitusta viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija*. Virkkeessä käytetyn sanamuodon ja saman momentin muun sisällön perusteella syntyy käsitys, että muutoksenhakukeinona kaikkiin 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen viranhaltijan päätöksiin (*laissa tai asetuksessa säädetty lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat; yksilöön kohdistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon asiat; muissa laissa erikseen säädetty tehtävät*) olisi aina ensi asteena oikaisuvaatimus, johon annettuun viranhaltijan päätökseen haettaisiin muutosta maakuntavalituksin. Maakuntalain 130 §:n perustelujen mukaan näin ei kuitenkaan olisi, vaan ”*edellä mainituista asiaryhmistä monet ovat sellaisia, ettei niissä edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta ennen valituksen tekemistä, vaan päätöksistä on suoraan valitusoikeus hallinto-oikeuteen*”. Ehdotetun 79 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että 79 §:n 3 momentissa tarkoitettut asiat ovat niin kutsuttuja oikeusharkintaisia asioita.

Hallinto-oikeus toteaa, samoin kuin korkein hallinto-oikeus, että oikeusharkintaisissa asioissa ei ole kysymys maakuntavalituksen alaan kuuluvista tilanteista, vaan 79 §:n 3 momentissa tarkoitettut, erityislainsäädännössä säännellyt, asiat kuuluvat hallintovalituksen soveltamisalaan. Hallintovalitusta edeltävää oikaisuvaatimusta koskevan säännöksen sijoittaminen samaan momenttiin maakuntalain mukaista oikaisuvaatimusta koskevan säännöksen kanssa onkin omiaan herättämään hämmennystä ja väärinymmärryksiä. Väärinkäsityksiä on, maakuntalain 17 luvun soveltamisalaa koskevasta 129 §:n 1 momentista ”*oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja maakuntavalitukseen maakunnan viranomaisen päätöksestä sovelletaan tämän luvun säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä*” huolimatta, omiaan lisäämään se, että 131 §:n 1 momentin mukaan *viranhaltijan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saa hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta*. Väärinymmärrysten mahdollisuus on suuri etenkin niissä maakuntalain 79 §:n 3 momentin mukaisissa asioissa, joissa hallintovalitusta edeltää oikaisuvaatimusvaihe, ja joita koskevassa erityislainsäädännössä viitattaneen tämän vuoksi maakuntalain muutoksenhakusäännöksiin.

Maakuntalain 130 §:n 2 momentin perustelujen mukaan maakuntalain 79 §:n 3 momentin mukaisissa asioissa se, että viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty toinen viranhaltija, edistäisi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä. Selvää on, että näiden yksityiskohtaisissa perusteluissa määriteltujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että oikaisuvaatimukset ratkaisevan viranhaltijan on oltava esimiesasemassa/johtavassa asemassa pohjapäätöksiä tekeviin viranhaltijoihin nähden.

2. Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta (jäljempänä: voimaannpanolaki)

Voimaannpanolain 1 §:n mukaan oikaisuvaatimusta ja maakuntavalitusta koskeva maakuntalain 17 luku tulisi voimaan 1.7.2017 lukuun ottamatta 136 §:ä, jota sovellettaisiin 1.3.2018 lukien. Maakuntalain 136 § koskee päätöksen *tiedoksiantoa maakunnan jäsenelle*. Voimaannpanolakiesityksessä ei ole säännöstä siitä, miten päätökset, joihin maakunnan jäsenellä tai maakuntien yhteistoimintaan osallistuvalla maakunnalla tai sen jäsenellä on maakuntalain 17 luvun ja voimaannpanolain 46 §:n mukaan oikeus hakea muutosta, annetaan näille tahoille tiedoksi ennen maakuntalain 136 §:n voimaantuloa. Lainsäätäjä ei voi jättää tiedoksiantotapaa ja samalla siis muutoksenhakuajan alkamisajankohtaa avoimeksi.

Voimaannpanolain 5 §:ssä säädettäisiin uudesta maakuntajaosta. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit ja siis alueellinen toimivalta on määriteltävä maakunnittain (VNA hallinto-oikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä 865/2016). **Hallituksen esitykseen myös sisältyvän maakuntajakolain 22 §:n 3 momentin mukaan kumotun (maakuntajako)lain nojalla päätetty maakuntajako säilyy vuoden 2018 loppuun, jollei lailla erikseen toisin säädetä.** Saman pykälän 4 momentin mukaan valitukseen, joka

tehdään ennen tämän lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, sekä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta ylemmässä valitusviranomaisessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Esitetty maakuntajakolain 22 §:n 4 momentti lienee tarkoitettu tulkittavaksi niin, että maakuntajakolain voimaantulon jälkeen tehtyjen päätösten osalta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi voimaantulolain 5 §:n mukaisen maakuntajaon perusteella. Maakuntajakolakiin sijoitettuna säännös on kuitenkin tuomioistuintoiminnan kannalta vaikeasti löydettävissä ja ymmärrettävissä. Säännös tulee sisällyttää myös voimaantulolain voimaantulosäännöksiin siten laajennettuna, että se koskee myös maakuntajakolain voimaan tullessa hallinto-oikeuksissa vireillä olevia hakemusasioita. Muussa tapauksessa jää epäselväksi, mistä alkaen voimaantulolain 5 §:n mukaista maakuntajakoa sovelletaan hallinto-oikeudelle tehtäviin/hallinto-oikeudessa vireillä oleviin hakemuksiin.

3. Laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiat ovat olleet lukuunottamatta ajankohtaista, poikkeuksellisenä pidettävää turvapaikkavalituksista johtuvaa ulkomaalaisasioiden suurta kokonaismäärää hallintotuomioistuinten suurin asiaryhmä. Vuonna 2016 Helsingin hallinto-oikeuteen saapui sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asioita noin 1700 kappaletta. Käytännössä suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon valituksista on liittynyt nimenomaan sosiaalipalveluihin ja -etuuksiin. Sosiaalipalvelujen ja -etuuksien sisältö määrittyy aineellisen lainsäädännön perusteella (esimerkiksi sosiaalihuoltolaki, laki toimeentulotuesta, vammaispalvelulaki, lastensuojelulaki), jonka perusteella on myös oikeus saada muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Terveydenhoitopalvelut ovat luonteeltaan pitkälti tosiasiallista hallintotoimintaa, ja terveydenhuollon palveluihin liittyvät oikeuskysymykset näyttäytyvät hallinto-oikeuksissa usein ensisijaisesti hallintoriitoina. Myös terveydenhuoltoon sisältyy julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä ja tähän liittyvää päätöksentekoa muutoksenhakumahdollisuuksineen erityisesti silloin, kun päätetään tahdosta riippumattomasta hoidosta tai muista perusoikeuksia rajoittavista toimenpiteistä.

Erityisesti sosiaalihuollon palvelujen osalta on edellä todetusta johtuen epävarmaa, miten terveydenhuoltoon suunnitellut valinnanvapaus ja valinnanvapauteen ja palvelujen tuottamiseen liittyvät sopimukset ja seurantajärjestelmät soveltuvat sosiaalihuollon palveluiden antamiseen ja minkä tyyppisiä oikeusriitoja suunniteltu järjestelmä mahdollisesti aiheuttaa koskien muun muassa palvelujen saamista, järjestämistä, tuottamista ja palvelujen kustannuksia.

Hallinto-oikeus yhtyy oikeusneuvos, OTT Eija Siitarin laatimaan, perustuslakivaliokunnalle osoitetussa korkeimman hallinto-oikeuden 7.6.2017 päivätyssä lausunnossa (HE 47/2017 vp) esitettyihin arvioihin sosiaalipalvelujen asemasta uudistuksessa, sopimuksellisuuden lisääntymisestä ja hankkeen valtiosääntöisistä reunaehdoista.

Hallinto-oikeus arvioi lisäksi eräitä ehdotuksen oikeusturvan kannalta keskeisiä pykäläiä.

12 § *Valinnanvapautta koskevat rajoitukset.* Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaan valinnanvapaudesta tahdosta riippumattomassa hoidossa ja huollossa säädetään erikseen. Perustelujen mukaan ehdotetun lain säännöksiä ei sovellettaisi tahdosta riippumattomaan hoitoon ja huoltoon.

Hallinto-oikeus pitää ehdotettua rajausta sinänsä perusteltuna. Pykälästä ja perusteluista ei kuitenkaan ilmene, merkitseekö rajausta kaiken valinnanvapauden rajausta (esimerkiksi 9 §:ssä säädetyn ammatihenkilön valinnan estymistä).

15 § *Suoran valinnan palvelut.* Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä oikaisuvaatimuksen tekemisestä päätökseen lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitettua sosiaalipalvelusta. Päätökseen voitaisiin näin ollen hakea muutosta sosiaalihuoltolain 51 §:n mukaisesti. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä oikaisuvaatimuksesta eikä siitä ilmene, mikä taho käsittelee em. hallintopäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen.

80 § *Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi.* Hallinto-oikeus pitää sinänsä perusteltuna, että asiakkaalla on mahdollisuus myös muihin kuin tuomioistuinkäsittelyyn johtaviin oikeussuojakeinoihin. Järjestelmän toimivuuden kannalta olisi kuitenkin syytä säätää selkeästi, että maakunnan vastauksesta ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Hallinto-oikeus kannattaa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitettyä lisäysehdotusta, jonka mukaan maakunnan 80 §:ssä tarkoitetussa asiassa antamaan vastaukseen tai muuhun toimenpiteeseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

82 § *Muutoksenhaku.* Hallinto-oikeus viittaa edellä kohdassa 1.3 maakuntalain osalta oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta todettuun. Säännösehdotuksen 82 §:n 2 momentista ei ilmene, edeltääkö hallintovalitusta oikaisuvaatimusvaihe.