

VAASAN HALLINTO-OIKEUS

Korsholmanpuistikko 43

PL 204

65101 Vaasa

p. 029 56 42611

f. 029 56 42760

s-posti vaasa.hao@oikeus.fi

H 00140/18

22.5.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LaV@eduskunta.fi

Viite: Lakivaliokunnan lausuntopyyntö hallituksen esityksen 16/2018 vp johdosta, kuulemistilaisuus 24.5.2018 klo 09.00

Hallituksen esitys 16/2018 vp koskee asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevaa lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Lausunnossa on pyydetty arvioimaan oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyvää sääntelyä myös hallituksen esityksen 15/2017 vp (maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädäntö) sääntelyn valossa. Lausuntopyynnön lisäyksessä on pyydetty huomioimaan myös perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp) jaksossa 4 (Oikeusturva lakiehdotuksissa, s. 68-72) esitetyt seikat. Lausuntopyyntöä on vielä tarkennettu siten, että keskeistä on huomioida esityksen (HE 16/2018 vp) muutoksenhakua koskeva 83 § eli muutoksenhakumahdollisuudet erilaisista hallintopäätöksistä. Tähän liittyen on tarkennuksen mukaan keskeistä se, missä tilanteissa on kyse hallintopäätöksistä, joista voi hakea muutosta ja milloin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Keskeistä on myös se, onko muutoksenhakusäännöksessä (83 §) asianmukaisesti eritelty ne asiaryhmät, jolloin on perusteltua käyttää maakuntavalitusta eli viitata maakuntalakiin (HE 15/2017) ja milloin hallintovalitus on asianmukaisempi oikeusturvakeino, sekä se, onko tällöinkin tarkoituksenmukaisesti muutoksenhaun ensi asteeksi säädetty oikaisuvaatimusmenettely.

Hallinto-oikeudelle osoitetusta lausuntopyynnöstä voi yleisesti todeta, että se on kohdennettu oikeusturvakysymyksiin ja että erityisesti on pyydetty arviota hallintopäätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välisestä rajanvedosta sekä muutoksenhakusäännösten asianmukaisuudesta. Koska kysymyksessä on suuri sosiaali- ja terveystoimen sekä alue- ja paikallis-hallinnon uudistus, jossa syntyy uusia organisaatioita sekä erilaisia oikeussuhteita, on asiaa tarkasteltava myös laajemmasta näkökulmasta.

Oikeusturvan haasteet lainuudistuksen yhteydessä

Kaikkein merkittävin muutos ilmenee siinä valinnanvapauteen nähden symmetrisessä palvelujen organisoinnissa, jossa yhteiskunnan avoimella sektorilla toimivat yksityiset yritykset pääsevät perustamaan sosiaali- ja terveyskeskuksia sekä tuottamaan sellaisia palveluja, jotka tähän saakka ovat lähtökohtaisesti kuuluneet julkisen sektorin vastattaviksi. Uudessa palvelutuotannossa riskipohjainen palvelujen tuottaminen ja sen tiukka hallinnollinen sääntely tuottavat uudenlaisia oikeusturvan tarpeita niin tavallisille kuluttaja-asiakkaille kuin myös yhtiöille, jotka ottavat vastuun palvelusuoritteiden tuottamisesta. Väheksyä ei voi myöskään

riskiä sen suhteen, että ainakin alkuvaiheessa voi syntyä riitoja myös maakuntien ja kuntien välillä järjesteltäessä kiinteistöjen, toimitilojen ja irtaimiston omistusta sekä hallintaa. On vaikea arvioida kuinka sovinnollisesti maakunnat liikelaitoksineen sekä maakuntien hyväksymät yksityisoikeudelliset palveluntuottajat voivat tuottaa palvelut ja miten toimii kustannusten jako sekä tehtyjen sopimusten tulkinta. Mitä lähempänä ollaan asiakkaan hoidon ja muun palvelun turvaamista ja mitä kiireellisemmästä asiasta on kysymys, sitä tehokkaampia oikeusturvakeinoja on oltava käytössä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen siirtyminen entistä laajemmin yksityisten toimijoiden vastattavaksi merkitsee samalla myös julkisen vallan käytön siirtoa niille. Tämän vuoksi näiden toimijoiden on kyettävä tekemään hallinnollisia päätöksiä samalla tavalla kuin julkisen sektorin virastot ja laitokset. On arvioitava, että suuret kansalliset ja monikansalliset yritykset suoriutuvat resursseillaan tästä vaatimuksesta, mutta pienten ja varsinkin aloittavien yritysten haasteet ovat tältä osin suuret. Tilannetta parantaisi olennaisesti se, että maakuntien tehdessä sopimuksia palveluntuottajien kanssa otettaisiin huomioon myös tarvittava hallinnollinen asiantuntemus ja että maakuntien tarjoamaa hallinnollista neuvontaa täydentäisivät yritykset, jotka ovat erikoistuneet asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen.

Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisessa markkinaehtoisesti on vaarana, kuten lainvalmistelussa on todettu, asiakkaiden valikointi sekä hoidon tai palvelun antaminen puutteellisesti. Mitä heikkokuntoisemmasta asiakkaasta on kysymys, sitä vähäisemmät edellytykset hänellä on valvoa etujensa ja oikeuksien toteuttamista. Käytännön oikeusturvan kannalta potilas- ja sosiaaliasiamiesten toiminnalla, omatyöntekijöillä sekä maakuntien valvontatoiminnalla on suuri merkitys, samoin asianajo- ja oikeusapupalveluiden saatavuudella. Tosiassiallisen hallintotoiminnan rajapinnassa tulisi aina tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös, kun ei voida toteuttaa asiakkaan vaatimaa palvelua tai se toteutetaan olennaisesti suppeampana. Kysymys ei ole tältä osin vain säännöstason toimivuudesta, vaan laajemmin hyvään hallintoon luettavasta päätöksentekovalmiudesta.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Ehdotetun lain 83 §:n mukaan muutoksenhaku järjestyisi yleistä toiminnan järjestämistä koskevien ratkaisujen osalta maakuntalaissa säädetyllä tavalla (maakuntavalitus) ja yksilöllistä palvelua koskevalta osin hallintovalituksena. Maakuntavalitus on laillisuusvalitus ja muutoksenhakuperusteiden kapea-alaisuus suojaa itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaa. Tältä osin muutoksenhaku noudattaa perusteiltaan kuntalain mukaista järjestelmää. Oikaisuvaatimusmenettely maakuntalain mukaisessa muutoksenhaussa on merkittävä siitäkin syystä, että sen perusteita ei ole rajattu vain laillisuuteen, vaan oikaisuvaatimus voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Lakiehdotuksen 83 §:ssä on lueteltu tiettyjä asiaryhmiä, joissa muutoksenhaku tapahtuisi maakuntalain nojalla, ja muissa lukuun ottamatta 47 §:ssä tarkoitettua tapausta olisi ensin tehtävä oikaisuvaatimus ja sen jälkeen olisi valitusoikeus hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaan. Silloin kun viranomainen tai palveluntuottaja on tehnyt harkitun päätöksen, oikaisuvaatimusvaihe ei yleensä paranna oikeusturvaa, vaan aiheuttaa tarpeettoman lisävaiheen. Koska uusi laki tulee sääntelemään hyvin laajaa palvelutuotantoa, voi päätöksissä olla virheitä jo tosiasiasselvitysten puutteellisuuden vuoksi, ja tämän vuoksi oikaisuvaatimusmenettely ensi vaiheena on perusteltu.

Mitä maakuntalain ja toisaalta hallintolainkäyttölain mukaan järjestyvän muutoksenhaun rajaan tulee, olisi syytä pyrkiä siihen, että edelliseen kuuluisivat yleiset toiminnan järjestämistä ja samalla laajaa asiakasryhmää koskevat päätökset ja että yksilöpäätöksistä olisi

laajempi muutoksenhakumahdollisuus hallintovalituksen kautta. Nyt esitys jättää rajanve-
toon tulkinnanvaraisuutta. Lakiesityksen 83 §:n mukaisesta rajauksesta, joiden mukaan tie-
tyissä asioissa voidaan valittaa maakuntalain mukaan, ei sinänsä ole huomauttamista.

Koska useassa tapauksessa kyse on kiireellisestä tilanteesta, on välittömän täytäntöönpanon
merkitys suuri. Tämä voidaan toteuttaa maakuntalain mukaan, koska päätös voidaan panna
täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Vaikka hallintovalitusasioissa yleisperiaate
on päinvastainen, on hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan mahdollista poiketa tästä mm. jos
pätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Tämän säännöksen tai
32 §:n mukaisen täytäntöönpanomääräyksen nojalla voidaan toimia niissä poikkeustapauk-
sissa, joissa palvelun saaminen on turvattu nimenomaisella päätöksellä ja joissa muutoksen-
haku voisi estää hoidon tai muun palvelusuorituksen toimeenpanon; tämä voi tulla esiin esi-
merkiksi lasta koskevassa asiassa, kun huoltajat ovat erimielisiä palvelun tarpeesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2017 ottanut kantaa lainuudistukseen,
ja valiokunnan esittämät huomautukset on pitkälti otettu huomioon hallituksen uudessa esi-
tyksessä. Tämä näkyy erityisesti muutoksenhakusäännösten osalta. Koska kyse on perusoi-
keuksien toteutumisesta, täytyy hallinnollisen päätöksenteon ja muutoksenhakujärjestelmän
toimia siten, että tarvittavat palvelut annetaan ajallaan ja riittävän laajuisina. Tältä osin on
merkitystä paitsi substanssiosaamisella, myös hallintomenettelyn ja lainkäytön toimivuu-
della. Koska ennalta on vaikea arvioida kuinka paljon riitaisuuksia uusi palvelujärjestelmä
tuottaa, on syytä luottaa tulosohjaukseen niin hallinnossa kuin myös oikeuslaitoksessa ja
mahdollisuuteen saada lisäresursseja työtilanteen sitä edellyttäessä.

Yhteenveto

Lakiesitys täyttää edellä mainituin varauksin oikeusturvan ja yhteiskunnan toimivuuden
asettamat vaatimukset. Uudistuksen vaiheittainen voimaantulo ja erilaiset pilotoinnit voivat
ratkaisevasti edesauttaa ymmärtämään ja hallitsemaan hallinnon organisoinnissa sekä re-
surssien ja itse palvelujen järjestämisessä ilmeneviä oikeudellisia ongelmia.
Seuraavassa toteutusvaiheessa voidaan jo tukeutua muodostuneeseen hallinto- ja oikeuskäy-
töntöön. Tämän takia voimaantulosäännöksiä on syytä tarkkaan harkita.

Lausunnon laatimisessa on avustanut asessori Janika Gummerus.

Ylituomari Jaakko Kellosalo

Vaasan hallinto-oikeus