



Eduskunnan lakivaliokunnalle

1/4

Viite:

Lausuntopyyntö 16.5.2018

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Julkinen hallinto ja tosiasiallinen hallintotoiminta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksityisille palveluntuottajille siirrettäväksi laajamittaisesti uusia tehtäviä. Yksityisille palveluntuottajille on jo nykyisin siirretty terveydenhuollon tehtäviä, mutta tehtäväkenttä laajenee ja toimijoiden määrä lisääntyy uudistuksen myötä huomattavasti. Merkittävän muutoksesta tekee myös se, että toimijoihin tullaan esityksen mukaan soveltamaan hallinnon yleislakeja sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan laissa tarkoitettuja tehtäviä. Velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja siirtyy tahoille, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta velvoitteista, joita on noudatettu aiemmin vain julkisissa hallintotehtävissä.

Muutoksenhausta säädettäisiin lakiehdotuksen 83 §:ssä, jonka 1 momentissa luetellaan ne päätökset, joihin saa hakea muutosta maakuntavalituksella. Pykälän 3 momentin mukaan muuhun päätökseen saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) todennut muun muassa, että mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tällaista perustetta ei lausunnon mukaan kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuoli-

suuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Sitä vastoin ns. tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan oikeudesta valittaa muusta kuin lain 7—9 §:ssä tarkoitusta viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksestä säädetään erikseen. Hallintolainkäyttölain yleissäännös muutoksenhakumahdollisuudesta (7 §) koskee vain valtion viranomaisen päätöksiä. Muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen tulee siten aina säätää erikseen. Tässä hallituksen esityksessä esitettävät säännökset ja niiden selkeys ovat siten oikeusturvan perusta.

Totean, että yksityisille palveluntuottajille siirtyisi valinnanvapausjärjestelmässä laaja tehtäväkokonaisuus, joka nykyisin on julkisten toimijoiden virkavastuulla tapahtuvaa toimintaa. Kaikki palveluntuottajat, erityisesti suoran valinnan palveluja tuottavat yhtiöt tai yhteisöt, saattavat jatkossa tehdä päätöksiä, joiden laillisuuden saattaminen tuomioistuimen arvioitavaksi olisi perusteltua. Tätä ei ole esityksessä arvioitu. Esityksen mukaisissa asioissa voi lisäksi olla useinkin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta. Hallintopäätöksestä voi valittaa, mutta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta taas ei, joten sen määrittely, mitkä ovat hallintopäätöksiä ja mikä tosiasiallista hallintotoimintaa, olisi keskeistä. Esitys sisältää myös runsaasti uusia välineitä ja käsitteitä, kuten asiakasseteli, joiden oikeudellinen luonne on epäselvä.

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy ratkaisu olla määrittelemättä yksityiskohteisesti laissa tarkoitettun toiminnan julkisoikeudellista luonnetta eli sitä, mikä osa lain tarkoittamasta toiminnasta on julkista hallintoa tai julkista valtaa ja mikä taas tosiasiallista hallintotoimintaa. Tämän perusratkaisun hyväksyttävyyys on parhaillaan arvioitavana perustuslakivaliokunnassa.

Vaikka lainkohdan perusteluissa onkin esitetty esimerkkejä siitä, missä asioissa kyseessä on muutoksenhakukelpoinen päätös, jää muutoksenhakukelpoisuus kuitenkin myöhemmässä soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi. Soveltamiskäytännössä voidaan myös arvioida tulevan esiin paljon ongelmia, koska ratkaisujen löytäminen asiaan ainakin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteella on vaikeata.

Sopimussuhteet ja oikeusturva

Palvelujen tuottajien ja maakunnan kesken tehtäisiin hallintosopimuksia, joiden sisältö olisi osittain sama kuin mistä maakunta tekee hallintopäätöksiä, eli samassa asiassa käytetään kahta hallinnollista ohjauskeinoa, päätöksentekoa ja sopimista. Valitussa mallissa on palvelujen toteuttamisessa odotettavissa paljon myös muun tyyppisten oikeusriitojen ratkaisemista kuin muutoksenhakua varsinaisista päätöksistä. Hallituksen esitysluonnoksessa jää edelleen epäselväksi, mikä on sopimuksen ala suhteessa hallinnolliseen päätöksentekoon. Epäselvyys voi johtaa esimerkiksi siihen, että sopimuksella pyritäisiin sopimaan eri tavoin kuin mitä on laissa tai sen nojalla säädetty. Esitysluonnoksessa ehdotettu menettely voi aiheuttaa tulkintaongelmia kulloinkin sovellettavasta oikeussuojakeinosta, eli onko kysymys esimerkiksi hallintoriidasta vai yksityisoikeudellisesta sopimusriidasta. Tätä voidaan pitää ongelmana oikeusturvan saamisen edellytysten ja ennakoitavuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 47/2017 vp huomiota siihen, että sääntely oli puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Valiokunnan mielestä lakiehdotusta oli syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.

Totean, että tältäkin osin lakiehdotuksesta puuttuvat edelleen selkeät menettelyä koskevat säännökset.

Asiakasseteliin ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyvät oikeusturvakysymykset

Antaessaan palveluja asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluntuottaja vastaa lakiehdotuksen 56 §:n mukaan palvelunsa sisällöstä ja tuottamisesta siten kuin asiakassetelissä tai henkilökohtaista budjettia koskevassa päätöksessä on määrätty. Hallituksen esityksen perusteluissa on (s. 248) todettu, että asiakassetelin antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä. Asiakassetelistä voi kuitenkin muodostua sekä asiakkaan että palveluntuottajan oikeussuojavaateiden kohde, koska esityksen mukaan asiakassetelillä on määräävää merkitystä palvelun sisällöstä (esim. ehdotuksen 24 §:n 6 momentti), ja lainsäädännössä tulisi näin ollen olla riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tätä ei esityksessä ole mielestäni otettu riittävästi huomioon eikä esimerkiksi palveluntuottajan oikeusturvakysymyksiä ole tältä osin arvioitu.

Maakunta voisi ehdotuksen 42 §:n 1 momentin mukaan asettaa palveluntuottajille erilaisia palvelun tuottamiseen liittyviä ehtoja ja palveluntuottajan on täytettävä pykälän 2 momentin mukaan nämä ehdot. Maakunta tekee 43 §:n mukaan hallintopäätöksen palveluntuottajille asetettavista ehdoista. Ehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin yksityinen palveluntuottaja aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen, sen ja maakunnan on tehtävä sopimus lain 43 §:n mukaisen hallintopäätöksen ja 46 §:n mukaisen hyväksymisen tuottajakohtaisesta soveltamisesta. Sopimuksen sisältö suhteessa asiassa tehtäviin valituskelpoisiin hallintopäätöksiin jää epäselväksi. Osin sopimukseen ja osin hallintopäätöksiin perustuvasta sääntelykokonaisuudesta seuraa sopimuksen osapuolille sellaisia oikeusturvatarpeita, joita ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä ei ole edelleenkään otettu asianmukaisesti huomioon. Tuottajakohtaisesti ei kuitenkaan voida poiketa laissa edellytetyistä tuottajaa koskevista vähimmäisvaatimuksista eikä muistakaan asioista, joista maakunnan on tehtävä lakiehdotuksen 43 §:n mukainen hallintopäätös.

Hallintovalitus ja maakuntavalitus

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 47/2017 vp huomiota siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen erovaisuus ei ilmennyt sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtui osaksi jo maakuntalakiehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätasällisuudesta. Valiokunnan mielestä muutoksenhakusääntelyä oli syytä selvittää olennaisesti. Lisäksi lausunnon mukaan oli syytä selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi oikeusturvan näkökulmasta maakuntavalitusta perustellumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely.

Totean, että koska kyseessä on uudenlainen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiomalli, esityksen mukaisissa asioissa on aiemmin todetuin tavoin usein tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta, ja onko hallinto- vai maakun-

tavalitus valituskelpoisten päätösten osalta tarkoituksenmukaisempi oikeussuojakeino. Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi maakuntavalituksen jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei vaatisi valituslupaa.

Lakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin mukaan muihin (kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin) päätöksiin saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Momentin muotoilusta saa käsityksen, että sillä tarkoitetaan kaikkia muita kuin 1 ja 2 momentin mukaisia päätöksiä. Momentin perusteluissa kuitenkin luetteloidaan tyhjentävältä vaikuttavalla tavalla ne päätökset, joista voisi tehdä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen. Momentin sanamuoto ja perustelut eivät näin ollen vastaa toisiaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn viitaten, että muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4/II, PeVL 15/2012 vp, s. 3).

Muuta

Kysymyksessä on oikeudellisesti laaja ja vaikeaselkoinen kokonaisuus, johon liittyy suuria oikeusturvaintressejä. Varsinkin sosiaalihuollon puolella esimerkiksi sosiaalityöntekijöillä on lainsäädännön hallitsemisessa suuria haasteita jo nykyisin, ja toimintaympäristö tulee hallituksen esityksessä ehdotetussa mallissa olemaan lainsäädännön osalta aiempaa haasteellisempi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
