

Korkein hallinto-oikeus
Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 4.5.2017

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

1. Yleistä

Korkein hallinto-oikeus on antanut asian valmisteluvaiheessa 9.11.2016 lausunnon sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle ja valtiovarainministeriölle (korkeimman hallinto-oikeuden diaarinumero H 354/16).

Korkein hallinto-oikeus on tuossa lausunnossaan todennut muun ohella seuraavaa:

”Uudistuksen tavoitteita nykyaikaistaa palveluja, parantaa julkisen talouden kestävyyttä, integroida palvelut asiakaskeskeisesti ihmisten tarpeiden mukaan sekä pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa on kaikkia pidettävä toimivan yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmän kannalta perusteltuina. Kysymys on mittaluokaltaan ainutlaatuisesta lainsäädäntöhankkeesta, jolla on syvälle käyviä vaikutuksia niin uudistuksen toteutusvaiheessa kuin myöhemminkin. Uudistuksella tulee toteutuessaan olemaan laajakantoisia vaikutuksia hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työssä.”

Hallituksen esityksen valmistuttua korkein hallinto-oikeus uudistaa tämän käsityksensä. Ennen turvapaikka-asioiden määrän voimakasta kasvua sosiaali- ja terveydenhuollon asiat ovat olleet hallintotuomioistuinten suurin yksittäinen asiaryhmä. Asiaryhmän luonne huomioon ottaen ei ole oletettavaa, että oikeussuojatarpeet vähenevät uudistuksen myötä. Maakuntahallintoon siirrettävien muiden asiaryhmien (maakuntalakiehdotuksen 6 §) osalta ei myöskään ole oletettavaa, että oikeussuojatarpeet vähenevät. Kaikissa asiaryhmissä on kysymys aineellisen oikeuden toteuttamisesta ja kaikissa asiaryhmissä on liittymäkohtia useisiin perusoikeuksiin.

Uudistuksessa on hävytetty voimakkaasti kaikkien asiaryhmien osalta sitä, että kysymys on samalla hallinnollisesta päätöksenteosta, ei vain palvelujen tuottamisesta. Muiden kuin terveydenhuollon palvelujen tuottaminen vaatii yleensä yksityisen tai viranomaisen vireille paneman asian asianmukaista käsittelyä, mikä on lähtökohtaisesti viranomaistoimintaa (PL 21.1 §). Kaikkea viranomaistoimintaa ei myöskään voi oikeudellisesti luonnehtia palveluksi.

Maakuntalakiehdotuksen perusteella asioiden käsittelystä maakunnan liikelaitoksessa tulee pääsääntöisesti viranhaltijapäätöksentekoa ilman esittelyä. Samoin tulee yksi-

löö koskevien asioiden oikaisuvaatimuskäsittelystä myös viranhaltijapäätöksentekoa ilman esittelyä. Monijäsenisen toimielimen maakunta voisi asettaa halutessaan. Viranomaispäätöksenteko tapahtuisi ehdotuksen mukaan pääosin liikelaitoksessa, jonka virkasuhteinen ammattijohtaja olisi erotettavissa luottamuspuolan perusteella. Kun liikelaitokseen osana maakuntaan kohdistuu samalla voimakasta taloudellista ohjausta, niin viranomaispäätöksenteon organisointi vaikuttaa potentiaalisesti liian alisteiselta taloudelliselle ohjaukselle.

Aikaisemmassa lausunnossaan korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt yleistä huomiota muun ohella myös sääntelyn rakentumiselle voimakkaasti sille, että eri osapuolet tekevät tai joutuvat tekemään keskenään sopimuksia. Sopimusten oikeudellinen luonne ei ole kaikilta osin selvä, mistä aiheutuu todennäköisesti oikeusriitoja, joissa kysymys voi olla itse riitakysymyksen ratkaisemisen lisäksi toimivaltaisesta tuomioistuulinjasta (yleiset tuomioistuimet vai hallintotuomioistuimet).

Erityisesti tulisi palvelujen tuottamista koskevien sopimusjärjestelyjen oikeudellista luonnetta selventää hallituksen esityksen edustakuntakäsittelyssä. Kun otetaan huomioon esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä koskevan 2. lakiehdotuksen 23 ja 24 §:ssä palvelun tuottajille säädetyt yksityiskohtaiset velvollisuudet, on ilmeistä, että palvelun järjestäjän ja niiden tuottajan sopimussuhde ei voi sopimussuhteeseen liittyvän julkisen intressin ja osapuolten sopimusvapautta rajoittavien julkisoikeudellisten säännösten, jotka koskevat kaavaillun valinnanvapaussääntelyn mukaan muun muassa maksettavia korvauksia ja asiakkailta olevaa valinnanvapautta, takia olla luonteeltaan yksityisoikeudellinen.

Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt aikaisemmin huomiota myös siihen, että valvontajärjestelmässä sallittaisiin asioiden tärkeyden painottaminen ja täten asioiden valikoiminen, mikä ei ole välttämättä ongelmaton ratkaisu suhteessa perustuslain 21 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin.

Hallituksen esityksessä hallinnon oikeussuojajärjestelmän uhkatekijät ovat tiivistysti viranomaispäätöksenteon organisatorinen tietoinen kapeuttaminen, valvonnan heikentäminen suhteessa asiakasrajapintaan ja sääntelyn sopimuksellisuuden mukanaan tuomat oikeudelliset epäselvyydet asiakkaille, tuottajille ja järjestäjille.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta on olennaista huomata, että perusoikeuksien toteuttaminen maakunnan toimivaltaan siirrettävissä asioissa ei kaikilta osin pelkisty kysymykseksi palvelun tuottamisesta, koska palvelun tuottamista edeltää palvelun saamista ja laatua koskeva oikeudellinen harkinta. Kysymys ei ole vain perustuslain 124 §:n reunaehdoista vaan myös perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin edellytysten täyttymisestä.

Korkein hallinto-oikeus esittää muut huomionsa yksityiskohtaisemmin lakiehdotuskohtaisesti siten kuin jäljempänä ilmenee.

2. Maakuntalakiehdotus

2.1 Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta (4 §)

Pykälän 2 momentissa todetaan, että *maakunnan toiminta* käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoitukseen perustuvan toiminnan. Momentin toisen virkkeen mukaan ”maakunnan toimin-

taan sisältyy maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto maakuntakonserniin kuuluvissa ja muissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa”.

Perusteluissa todetaan tältä osin muun ohella, että maakunnan toiminta olisi käsitteenä maakuntakonsernia laajempi ja että momentin tarkoituksena on ”korostaa maakunnan tarvetta ohjata maakunnan toimintaa kokonaisuutena”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että maakunnan toiminnassa kysymys ei ole vain palveluiden tuotannosta. Maakunnan liikelaitoksen viranhaltijat ratkaisevat viranomaisena yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia hallintoasioita ja käsittelevät näitä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset niin ikään hallintoasioina. Oma kysymyksensä on, kuinka voimakkaasti viranomaistoimintoihin voidaan kohdistaa samanlaista taloudellista ohjausta kuin itse palvelutuotantoon. Tätä näkökulmaa ei ole käsitelty hallituksen esityksessä.

2.2 Maakunnan tehtäväalat (6 §)

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (s. 307), että pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin tehtäväalakohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkokonaisuudet, joista säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa tai erityislainsäädännössä. Momentissa olisi kysymys niin sanotusta erityisestä toimialasta. Pykälän *2 momentissa* määriteltäisiin puolestaan ne tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja ”joista ei välttämättä säädettäisi niin yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä”. Tätä toimivaltaa kutsutaan perusteluissa niin sanotuksi yleiseksi toimialaksi, joka olisi kuitenkin rajoitettu vain säännöksestä ilmeneviin tehtäväaloihin. Maakunnilla ei olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa tällaisia tehtäviä hoitaakseen itsehallintonsa nojalla.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tämän sääntelyn vaikutuksesta maakunnan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien 112 ja 113 §:n soveltamisala jäänee olennaisesti kapeammaksi kuin niiden esikuvana olleiden kuntalain 126 ja 127 §:n. Maakuntalain 6 § 1:n momentin tarkoittamat tehtävät ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista ja eläinlääkäripalveluja lukuun ottamatta selkeästi viranomaistehtäviä, eikä maakunta, kuten edellä on todettu, voi itsehallintonsa nojalla laajentaa toimintaansa uusille aloille.

Maakuntalain 6 §:n 2 momentin ero 1 momenttiin näkyy sanallisesti siinä, että 1 momentissa todetaan maakunnan hoitavan sille lailla säädettyjä tehtäviä, kun taas 2 momentissa johtolauseessa todetaan, että ”maakunta voi lisäksi hoitaa”. Sääntelyn perusteluissa kuvattua ideaa hämärtää se, että *3 momentin* mukaan ”maakunnalla voi olla myös muita sille lailla erikseen säädettyjä tehtäviä”.

Viimeksi mainittua momenttia perustellaan puolestaan sillä, että näin menetellen ei olisi tarpeen erikseen säätää maakunnan erityiseen toimivaltaan mahdollisesti myöhemmin lisättävistä tehtävistä muuttamalla maakuntalakia. Sääntelytarvetta eli maakuntalain muuttamista vähentää sinänsä se, että jonkun viranomaisen tehtävän lakkaamisesta ei voida päättää ilman, että jotakin muuta lakia samalla muutetaan. Kun 1 momentin tehtävänä on samalla toimia rajoitteena 2 momentille, niin 3 momentin mukaisesti menetellen rajoitteet voisivat perustua lähes mihin tahansa muuhun lakiin, eikä rajoitetta 2 momentille voisi siten todeta kootusti maakuntalaista.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan maakunta voisi ottaa hoitaakseen kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälöihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen.

Perusteluissa ei ole tarkemmin selostettu, mitä sopiminen muutoin edellyttää. Kun kysymys on lain mukaan kunnalle kuuluvasta tehtävästä, joka sinänsä liittyy johonkin maakunnalle siirrettyyn niin ikään laissa määriteltyyn tehtävään, niin sopimuskonstruktio vaikuttaa monessakin suhteessa ongelmalliselta suhteessa perustuslakiin, erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momenttiin.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomaiset eivät voi sopia lailla säädetyistä toimivallastaan toisin kuin laissa säädetään. Viranomaissopimuksia on pidetty mahdollisina lähinnä täytäntöönpanotehtävistä. Missään aikaisemmassa lainsäädännössä ei ole myöskään ollut vastaavaa ”valtuutusta” viranomaisten väliseen sopimiseen.

Sopimista ei tee vähemmän ongelmalliseksi se, että kuntien pitäisi samalla sopia tehtävän rahoituksesta eli osoittaa omasta rahoituksestaan rahoitus maakunnalle. Epäselväksi jää, miten tämä vaikuttaisi kunnan rahoitukseen ja millaisesta tulosta olisi kysymys saajan osalta.

Kuntalain soveltamisen osalta sopiminen ei myöskään pelkästään riittäne, vaan sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi kuntalain mukaisia kuntakohtaisia päätöksiä, joihin puolestaan liittyy kuntalain mukainen muutoksenhakujärjestelmä.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan maakunta voisi ottaa hoitaakseen vastaavalla sopimusjärjestelyllä ”kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät”. Sanallisesti muotoilu on epäonnistunut, koska siirto kohdistuu tehtäviin, joita ei ole aikaisemmin siirretty maakuntaan.

Perustelujen mukaan rakennusvalvontaan kuuluisivat maankäyttö- ja rakennuslain ja eräiden muiden lakien mukaiset kunnan rakennusvalvonnan tehtävät ja ympäristötoimeen kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain mukaiset kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät. Perustelujen mukaan näistä tehtävistä huolehtisi maakunnassa monijäseninen toimielin. Koska maakuntalakiehdotuksen mukaan lautakunnat olisivat maakunnissa vapaaehtoisia toimielimiä, tällaisesta pakollisesta toimielimestä lienee tarkoitus säätää erikseen maankäyttö- ja rakennuslaissa ja muussa laissa.

Perusteluissa todetaan edelleen, että järjestämisvastuun siirron avulla voitaisiin paremmin turvata voimavarat, asiantuntemus ja asioiden käsittelyn yhdenmukaisuus ja parantaa ”ympäristötoimen asiakasmaksujen tasapuolisuutta ja kustannusvastaavuutta”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sopimukseen perustuvaan siirtoon liittyy samat epäselvyydet kuin kohdan 3 mukaiseen siirtoon.

Perusteluissa korostetaan sinänsä asiantuntemusta, mutta vähemmälle huomiolle on jätetty se, että rakennusvalvonnassa kysymys on erityisesti rakentamisen turvallisuuden valvonnasta. Rakennusvalvonnan epäonnistuminen tehtävässään voi johtaa mittaviin taloudellisiin seuraamuksiin viranomaiselle sekä myös henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rakennusvalvonta on perusteluissa joissakin kohdin

tarkoitettu lähipalvelu, jonka oikea-aikaisen saatavuuden turvaaminen ei suuremmissa organisaatioissa välttämättä ole sen helpompaa kuin pienemmässäkään. Lisäksi se on viranomaistehtävä, jonka hoitaminen sähköisesti ei lähtökohtaisesti ole riittävää tai edes mahdollista, koska tehtävä edellyttää usein kohteen tarkistamista paikan päällä. Vastaavat näkökohdat liittyvät myös muuhun ympäristönkäyttöön liittyvään valvontaan.

2.3 Järjestämisvastuu (7 §)

Pykälän 1 momentin mukaan ”maakunta voi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle”. Lisäksi momentin toisen virkkeen mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan siten kuin laissa erikseen säädetään ”koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä”.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi myös sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jos näillä on maakunnan arvion mukaan riittävät taloudelliset ja muut voimavarat tehtävien hoitamiseen. Siirto kunnalle tai kunnille edellyttää momentin mukaan laissa erikseen säätämistä.

Pykälän 3 momentin mukaan tehtävien hoidon järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palveluiden ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta; 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävien hoitamisesta vastaa lain perusteella toinen maakunta.

Lakiehdotuksen 8 luvussa säädetään maakuntien yhteistoiminnasta. Mainittuun lukuun sisältyvän 46 §:n mukaan maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan lisäksi maakunnat voivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla siten kuin tässä luvussa säädetään.

Korkein hallinto-oikeus toteaa ensiksi, että käsitettä järjestämisvastuu käytetään esityksessä laaja-alaisesti, mutta samalla oikeudellisesti epätarkasti. Toisaalta järjestämisvastuu viittaa erotteluun palvelun saatavuudesta oikeudellisesti vastuussa olevaan tahoon erotuksena palvelun tuottajaan. Tämä järjestämisvastuun käsite vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä käytettyä. Toisaalta järjestämisvastuulla näytetään myös tarkoitettavan vastuuta hallintotehtävän hoitamisesta.

Tämä epätasällisyys tekee 7 §:stä vaikeaselkoisen. On ilmeistä, että jälkimmäisessä merkityksessä eli koskien viranomaistehtävien hoitamista 7 §:n mahdollistama laaja sopimusperusteinen tehtävien siirtäminen maakuntien välillä voi johtaa oikeudellisiin mahdottomuuksiin. Esimerkiksi Uudenmaan maakunta ei voine sopimuksin siirtää

alueellista alkoholihallintoon Lapin maakunnalle tai Etelä-Savon maakunta maakunnan suunnittelua ja maakuntakaavoitusta Keski-Pohjanmaan maakunnalle.

Lakiehdotuksen 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut huomioon ottaen maakuntien ”järjestämisvastuuta” voitaisiin maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävälajien osalta siirtää maakuntien välisellä sopimuksella ilman rajoitteita (ts. kun maakuntalaissa tai muussa laissa ei ole säädetty, että järjestämisvastuu pitäisi kuulua tietyille maakunnalle). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen perustelujen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon alalla järjestämisvastuun siirrosta ei voitaisi kuitenkaan sopia (ts. maakunnalla olisi aina järjestämisvastuu oman maakuntansa asukkaille ja niille joita järjestämisvastuu muutoin koskee). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan tietyissä tilanteissa toisaalta sekä järjestämisvastuu että rahoitusvastuu voisi siirtyä toiselle maakunnalle myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Palvelujen loppukäyttäjän tai viranomaisessa asioivan kannalta järjestämisvastuussa olevan maakunnan hahmottaminen on vaikeaa, koska järjestämisvastuusta voitaisiin lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa kirjoitetulla tavalla laajasti sopia. Tietyissä maakunnassa asuminen tai siellä oleva kotipaikka ei siis vielä kertoisi, missä asiaa käsitellään ja kuka on vastuussa asian käsittelystä (ja kysymys ei ole vain palvelujen tuottamisesta). Se, millä viranomaisella on vastuu päätöksenteosta, on oikeudellisesti erittäin merkityksellistä myös niissä tilanteissa, joissa palvelua ei ole saatu tai jossa ”järjestämisvastuussa” olevan maakunnan viranomainen ei ole käsitellyt eikä ratkaisut asiaa.

Tavallisen palvelujen käyttäjän tai tavallisen viranomaisessa asioivan kannalta voi olla vaikeaa tietää, pitääkö kääntyä jonkin palvelujen tuottajan puoleen palvelun saamiseksi tai minkä maakunnan viranomainen on toimivaltainen ts. ratkaiseeko viranomaisen maakunnassa A omalla järjestämisvastuullaan vaiko maakunnalle B alun perin kuuluneen järjestämisvastuun perusteella. Asiaa ei paljon auta se juuri pykälän 3 momentin perusteluissa (s. 325) oleva maininta, että ”*maakunnalla olisi siten aina vastuu esimerkiksi asiakkaan palveluketjujen toimivuudesta myös niissä tilanteissa, joissa jokin osa palvelusta järjestettäisiin muun maakunnan toimesta tai sen tuottaisi yksityinen palvelujen tuottaja*”.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin ja 3 momentin välinen suhde vaikuttaa edellä tarkoitettu perustelulausuma huomioon ottaen epäselvältä. Jos tarkoitetaan, että 1 momentissa tarkoitettu sopiminen ei kuitenkaan poista alkuperäisen järjestämisvastuussa olevan maakunnan vastuuta, niin 1 momentissa ei pitäisi puhua järjestämisvastuun siirtämisestä sopimisesta vaan tehtävien hoitamisesta sopimisesta. Vain tuolloin olisi ymmärrettävää, että alkuperäiselle järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle jäävät ne vastuut, jotka järjestämisvastuuseen liittyvät.

Toinen mahdollisuus on tulkita, että edellä tarkoitettu perusteluissa esitetty lausuma ei lainkaan koske tätä tilannetta ja että pykälän 1 momentissa tarkoitettu sopiminen samalla todella siirtää järjestämisvastuun toiselle maakunnalle. Jälkimmäiseen tulkintaan viittaisi se, mitä todetaan jäljempänä lakiehdotuksen 8 luvun perusteluissa koskien erityisesti 47 §:ää (Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttö-oikeussopimuksista annettuun lakiin).

Viimeksi mainitun pykälän perustelujen mukaan ”järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi vastuu muun palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Järjestämisvastuun siirrosta olisi kysymys lailla niille siirretystä julkisesta ja molempien yhteisestä tehtävästä ja siirron perusteena olisi julkisen edun toteuttaminen.”

Kysymys järjestämisvastuussa olevasta maakunnasta koskee myös kysymystä siitä, mikä hallinto-oikeus on asiassa toimivaltainen. Toimivaltaisesta tuomioistuimesta säädetään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä, minkä lisäksi erityislainsäädännössä on lukuisia säännöksiä muun ohella siitä, että toimivaltainen tuomioistuin määräytyy henkilön asuinpaikan tai kiinteistön sijaintipaikan mukaan.

2.4 Tuottamisvastuu (8 §)

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan hankkiessa palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä maakunta ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

Momentin perustelujen (s. 328) mukaan maakunnan hankkiessa palveluja ”maakuntasektorin ulkopuolelta niillä säilyisi aina vähintään 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu”. Perustelujen mukaan ”palvelujen tuottamisen sääntely on tarpeen erityisesti selkeyttämään maakunnan ja palvelujen tuottajan vastuunjakoa tilanteessa, jossa maakunta hankkii palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta”. Perustelujen mukaan ”palvelujen tuottamisella voitaisiin siten tarkoittaa ainoastaan sellaista palvelujen toteuttamisesta, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen sisältyviä vastuita”.

Nähtävästi viittaus järjestämisvastuun osalta pitäisi kohdistua 7 §:n 2 momentin sijasta 3 momenttiin. Perustelulausumien sisältö ja merkitys jäävät tässäkin epämääräisiksi ja epäselviksi. Ei ole mitenkään poissuljettua, että palvelujen tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa on sopimusmääräyksiä juuri palvelujen määrästä ja laadusta sekä palvelujen tuottamistavasta ja ehkä myös siitä, miten järjestämisvastuussa oleva toteuttaa palvelujen laadun valvontaa. Nämä sopimusmääräykset eivät tietenkään voi merkitä sitä, että sopimuksella voitaisiin sopia palvelujen tuottamisen sijasta palvelujen järjestäjän vastuupiiriin kuuluvan toimivallan käytöstä tai viranomaisen toimivallan käytöstä.

2.5 Investointien ohjaus (12 §)

Korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmassa lausunnossaan huomauttanut siitä, että selvyuden vuoksi voisi olla tarpeen lisätä lakiin muutoksenhakukielto koskien valtioneuvoston päätöksentekoa investointisuunnitelman hyväksymisestä. Taloudellinen ohjaus on osa poliittista ohjausta. Jos asiassa ei ole laillisuusharkintaisia elementtejä, hallintotuomioistuimessa käsittely ei ole aiheellista eikä tarpeen.

2.6 Viestintä (28 §)

Pykälän *1 momentin* mukaan maakunnan tulee muun ohella tiedottaa siitä, millä tavoin ”päästösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa”.

Tässä yhteydessä asianmukaisempi ilmaisu olisi vaikuttaminen asioiden valmisteluun. Asiat eivät välttämättä johda päätöksen tekemiseen, ja päätösten valmisteluun osallistuminen viittaa enemmänkin hallintoasioiden valmisteluun, josta säädetään erikseen ja jossa yleisöllä ei välttämättä ole varsinaisia vaikuttamismahdollisuuksia.

2.7 Toimielinten kokoonpano (30 §)

Pykälän *3 momentin* viittaus tasa-arvolain soveltamiseen on muotoiltu epätavanomaisesti.

Perustelujen (s. 350) mukaan tarkoitus olisi soveltaa tasa-arvolakia, johon valmisteluun muutos. Muutettunakin kysymys olisi edelleen kuitenkin tasa-arvolain soveltamisesta eikä jonkun muun lain soveltamisesta (”naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielinten jäseniä valittaessa säädetään erikseen”).

2.8 Tilapäinen valiokunta (34 §)

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että tilapäisen valiokunnan asettamista koskeva päätöksenteko ei välttämättä ole vain valmistelevaa.

Ratkaisussa *KHO 16.4.2014 taltionumero 1298 (LRS)* katsottiin, että kunnanvaltuuston päätös olla asettamatta tilapäistä valiokuntaa kunnanjohtajan erottamista varten ei ollut vain asian valmistelua.

2.9 Maakunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje (43 §)

Pykälän *4 momentin* mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin muun ohella ”tiedottamisesta ja maakunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta” (3 kohta).

Kohdan perusteluissa on esitetty seuraavaa: ”Vastaavasti konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten maakunnassa turvataan 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus maakunnan tytäryhteisöjen osalta. *Tässä yhteydessä on perusteltua ottaa kantaa myös tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeuteen.*”

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 63/2014 vp), jossa on käsitelty konserniohjeen vaikutusta kunnallisten luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuteen. Ei liene edelleenkään tarkoitus, että konserniohjeella voitaisiin rajoittaa tai pyrkiä rajoittamaan luottamushenkilöiden ja tilintarkastajien tiedonsaantioikeutta. ”Turvaamisen” tulee siis toteuttaa laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Muutoin ymmärrettynä perustelulausuma on edelleenkin ongelmallinen.

2.10 Konsernijohto (44 §)

Pykälän 2 momentin mukaan konsernijohto vastaa maakuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Momentin perusteluissa (s. 364) todetaan seuraavaa: ”Pykälän 2 momentin mukaan konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa maakuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä. Maakunnan muun toiminnan osalta toimivalta kuuluisi 37 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti maakuntahallitukselle. *Lain säännösten estämättä maakuntavaltuusto voisi kuitenkin päättää konsernijohdon toimivallan laajentamisesta myös konserniyhteisöjen ulkopuolelle.*”

Korkein hallinto-oikeus pitää kursivoitua perustelulausumaa oikeudellisesti ongelmallisena. Näin muotoiltuna vaikuttaisi siltä, että maakuntavaltuusto voisi hyväksyä hallintosäännön, jolla konsernijohdolle voitaisiin siirtää maakuntahallituksen tehtäviä vastoin maakuntalakia. Hallintosäännöllä ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti poiketa laista.

2.11 Yhteistoiminnan muodot (46 §)

Pykälän mukaan maakuntien laissa säädetyn yhteistoiminnan lisäksi maakunnat voivat järjestää tehtäviään yhdessä sopimusten nojalla siten kuin tässä luvussa (=maakuntalakiehdotuksen 8 luku) säädetään.

Pykälän perustelujen mukaan edellä tarkoitettuja maakuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja olisivat ”yhteinen toimielin, yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta”.

Lisäksi perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Maakuntien julkisoikeudellisessa yhteistoiminnassa olisi kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, johon liittyvät erimielisyydet ratkaistaisiin hallintoriitana hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n mukaisesti. Maakunnat voisivat tehdä keskenään myös yksityisoikeudellisia sopimuksia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Maakunnat voisivat siten perustaa esimerkiksi osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen. Tällöin yhteisön hallintoon ja johtamiseen tulisivat sovellettaviksi kyseistä organisaatiomuotoa koskevat erityislait. Yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa tavanomaisena riita-asiana.”

Kuten edeltä jo käy ilmi, lakiehdotuksen 8 luvussa säädetään myös järjestämisvastuun siirtämisestä, joka ei koske perusteluissa esitetyllä tavalla vain sopimista yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta tai sopimista viranomaistehtävän hoitamisesta.

Sopimusten osalta epäselvyyttä aiheuttaa perusteluissa esitetyn sijasta lähinnä se, milloin sopimuksissa on kysymys julkiseen valtaan liittyvästä asiasta ja milloin sopimuksen keskeissisältö on yksityisoikeudellista. Rajalinja ei ole kaikissa tapauksissa selvä, mutta on ilmeistä, että järjestämisvastuuta ei voida siirtää eikä sen tai tuottamisvastuun sisällöstä voida määrätä yksityisoikeudellisella sopimuksella.

2.12 Maakunnan liikelaitoksen asema ja tehtävät (52 §)

Pykälän *1 momentin* mukaan maakunta perustaa yhden tai useamman liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, muita sille erikseen säädettyjä palveluja ja maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamia palveluja. *Liikelaitos vastaa tuottamisvastuullaan olevien palveluiden edellyttämästä julkisen vallan käyttämisestä.*

Momentin viimeisen virkkeen mukaan maakunnan liikelaitoksen tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännössä.

Pykälän *2 momentin* mukaan maakunnan liikelaitos toimii maakunnan osana.

Kun otetaan huomioon maakuntalakiehdotuksen 79 §:n 3 momentti, liikelaitokselle ei välttämättä kuulu julkisen vallan käyttö vain maakunnan tuottamisvastuulle kuuluvien palveluiden osalta. Perusteluissa (s. 368) todetaankin, että liikelaitos vastaisi ”tehtäviinsä liittyvästä julkisen vallan käytöstä”.

2.13 Maakunnan ja liikelaitoksen suhde (53 §) ja liikelaitoksen ja johtokunnan tehtävät (54 §)

Maakuntalakiehdotuksen 53 §:n *1 kohdan* mukaan maakuntavaltuusto päättää liikelaitokselle asetettavista ”toiminnan tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta sekä muista palvelujen tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista”. Momentin *3 kohdan* nojalla valtuusto päättää liikelaitokselle asetettavista ”talouden tavoitteista sekä laitosta sitovista meno- ja tuloeristä”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että maakuntavaltuuston taloudellinen ohjausvalta on määritelty tavalla, jonka yhteensopivuutta suhteessa liikelaitoksen viranomaistehtäviin ei ole käsitelty esityksen perusteluissa. Perustuslain 22 §:n velvoitteet perusoikeuksien turvaamisesta sitovat myös maakuntaa ja sen päätöksentekojärjestelmää.

Maakuntalakiehdotuksen 54 §:n *2 momentin* mukaan johtokunnan tehtävänä on muun ohella valvoa laitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa maakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa *liikelaitoksen tehtäväalueella.*

Korkein hallinto-oikeus pitää liikelaitoksen johtokunnan puhevallan määrittelyä potentiaalisesti epäselvänä. Liikelaitoksen tehtäväala määritellään lakiehdotuksen 52 §:ssä, joten liikelaitoksen johtokunnan puhevalta tulisi lähtökohtaisesti koskemaan muun ohella liikelaitokseen sijoitettuja viranomaistehtäviä, jollei niistä säädettäisi jossain muualla laissa toisin tai hallintosäännössä määrättäisi toisin.

2.14 Liikelaitoksen johtaja (56 §) ja maakunnan liikelaitoksen talous (57 §)

Liikelaitoksen johtaja olisi viranhaltija, joka voitaisiin irtisanoa myös epäluottamuksen perusteella (56 §).

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmin antamassaan lausunnossa todennut muun ohella, että perustuslain 21 ja 22 § huomioon ottaen viranomaistoiminnot, ja tämä tarkoittaa päätöksentekoa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja etuisuuksista sekä muista maakunnan viranomaistehtävistä, on järjestettävä siten, että viranomais-

toiminnot eivät ole poliittisen päätöksenteon seurauksena siirrettävissä mihin tahansa maakunnan hallinnossa tai että ne eivät joudu jatkuvaan ristipaineeseen sen kanssa, miten maakunta muutoin tuottaa tai järjestää palveluja.

Hallituksen esitystä on sinänsä muutettu verrattuna lausunnoilla olleeseen ehdotukseen. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä ovat säilyneet useat ongelmalliset peruspiirteet, kuten voimakas taloudellinen ohjaus, toimivaltuuksien määrittely hallintosäännöllä, yksittäisen viranhaltijan päätöksenteko lähtökohtaisesti ilman esittelyä sekä liikelaitoksen johtajan viranhaltijaksi poikkeava erottamismenettely. Tätä sisällöllistä ja rakenteellista ongelmallisuutta ei juurikaan lievennä se, että liikelaitoksella olisi erillinen talousarvio ja -suunnitelma, minkä lisäksi sen tilinpäätös laadittaisiin erillisenä.

2.15 Toimivallan siirtäminen (79 §)

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin perustelujen (s. 392) mukaan ”niin sanottujen oikeusharkintaisten asioiden päätöksenteosta viranhaltijatasolla”. Perustelujen mukaan momentti olisi luonteeltaan informatiivinen.

Momentin mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle: 1) laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevilla asioissa; 2) yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveyshuollon asioissa; 3) muissa laissa erikseen säädetyissä tehtävissä.

Perustelujen mukaan viranhaltija voisi olla sijoitettuna joko liikelaitokseen tai muualle maakunnan elimissä. Perusteluissa korostetaan, että edellä tarkoitetuilla asioilla ei ole laaja-alaista merkitystä tai yleistä intressiä, mikä edellyttäisi asian käsittelyä toimitelmissä. Perusteluissa (s. 393) todetaan myös, että ”hallinnollisen pakon käyttämisestä tarkoitettavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä”. Viimeksi mainittu rajausta ei ilmene itse säädöstekstistä.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että maakunnan toimivaltaan (erityisesti 6 §:n mukaan kuuluvat asiat) liittyy monipuolista ja vaativaa oikeudellista harkintaa sekä muun ohella vesilainsäädännön, luonnonsuojelun ja rakentamisen osalta myös huomattavia yleisiä intressejä. Asianosaispiirikään ei ole viimeksi mainituissa asiaryhmissä rajattu vain luvan hakijaan.

2.16 Kirjanpito (98 §)

Pykälän 3 momentissa on lakitekkinen muotoiluongelma (”Kirjanpitolausuntakunnan maakunta- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi, mitä kirjanpitolausuntan 8 luvun 1 §:ssä säädetään, myös tämän lain 98–101 §:n ja 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.”).

Virkkeen muotoilu viittaa siihen, että ohjeita annettaisiin valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta ja tämä asetus olisi annettu säännöksessä tarkoitettujen pykälien ja momentin perusteella. Tarkoitus kuitenkin on, että ohjeita annetaan tämän lain 98–101 §:n sekä tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta.

2.17 Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus (17 luku)

Korkein hallinto-oikeus painottaa, että maakuntalaissa ja sen perusteluissa on pidettävä kirkkaana *ero hallintovalituksen ja maakuntavalituksen välillä*.

Erityisen tärkeää tämä on sen vuoksi, että kuntalaista poiketen maakuntalaissa säädettäisiin myös erityislainsäädännön mukaisista maakunnan tehtäväalueista. Kuntalain mukainen muutoksenhakujärjestelmä ei tämän eron vuoksi edes hahmotu muutoksenhakuksi jostakin muusta kunnan käsittelemästä asiasta. Sen sijaan maakuntalaki ehdotuksen osalta tilanne on olennaisesti toinen ja väärinkäsitysten ja -tulkintojen vaara on suuri, kun otetaan huomioon, että perusteluissa ei ole pidetty mielessä tätä erottelua kaikilta osin.

Tämä lähtökohta mielessä pitäen on otettava huomioon, että maakuntalaki ehdotuksen 17 luku ei koske hallintovalituksella muutoksenhakua maakunnan toimielimen tai viranhaltijan päätökseen. Kuitenkin perusteluissa esitetyt jäljempänä mainitut tilanteet kuuluvat lähes poikkeuksetta hallintovalituksen alaan, jossa oikaisu menettelyn yleissäännökset ovat hallintolaissa ja joissa oikaisuvaatimuksen käytöstä säädetään erikseen asianomaisessa erityislaissa.

Asialla ei ole pelkästään akateemista merkitystä, sillä lakiehdotuksen 17 luvun systematiikassa hallinto-oikeutta tuntematon viranomaisen ja hallinnossa asioiva voi aivan perustellusti saada sen käsityksen, että myös lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa (ja siten erityislainsäädännössä) säännellyt valitustilanteet järjestyvät juuri niin kuin luvun pykälistä voi päätellä, eli ensin tässä luvussa tarkoitettu oikaisuvaatimus ja sitten oikaisuvaatimuksen hylkäävästä päätöksestä lakiehdotuksen 131 §:ssä tarkoitettu maakuntavalitus.

Lakiehdotuksen 130 §:ssä säädettäisiin maakuntavalituksen edellytyksenä olevasta oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja *alaisen viranomaisen* päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan ja sen jaoston sekä *alaisen viranomaisen* päätöksestä tehdään liikelaitokselle. Edellä 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua *viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija*.

Momentissa säädetään edellä olevan lisäksi, että oikaisuvaatimus tulee käsitellä kiireellisenä.

Momentissa puhutaan yhtä aikaa jonkin toimielimen alaisesta viranomaisesta ja toisaalta 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijasta. Käytännössä kysymys lienee kaikissa tilanteissa viranhaltijasta (näin myös perusteluissa s. 429). Eroa syntyisi siinä, että oikeusharkintaisissa asioissa oikaisuvaatimuksen käsittely ei olisi mahdollista toimielimessä, vaan tuolloin oikaisuvaatimuksen käsittelisi toinen viranhaltija. Näissä asioissa ei toisaalta ole myöskään kysymys maakuntavalituksen alaan kuuluvista tilanteista.

Perusteluissa viitataan siihen, että tässä laissa tarkoitettua oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovellettaisi sellaisiin asioihin, joissa ”asian laadun ja oikeusturvan kannalta on tarpeen, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-

oikeuteen”. Perustelujen (s. 430) mukaan tällaisia asioita ovat esimerkiksi ”elinkeinolupia, hallinnollisten pakkokeinojen täytäntöönpanoa ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat sekä muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa ja joissa on tärkeää saada asia viivytyksettä tuomioistuimen käsiteltäväksi”. Näissä asioissa muutoksenhausta säädettäisiin erityislainsäädännössä.

Lainsäädännön selkeyteen liittyy myös s. 431 seuraava perustelulausuma, joka liittyy lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijapäätöksen oikaisuvaatimuksen käsittelyyn.

Perustelujen mukaan edellä tarkoitetuissa asiaryhmissä ”monet ovat sellaisia, ettei niissä edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta ennen valituksen tekemistä, vaan päätöksistä on suoraan valitusoikeus hallinto-oikeuteen”. Perusteluissa todetaan tämän jälkeen, että ”jollei suoraa valitusoikeutta ole säädetty, ovat asiat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joita koskevat oikaisuvaatimukset olisi perusteltua käsitellä muualla kuin maakunnan monijäsenisessä toimielimessä tai liikelaitoksen johtokunnassa”. Näillä perusteilla esityksessä on päädytty oikaisuvaatimuksen käsittelyyn ”viranhaltijatasolla”.

Jotta sekaannukselta maakuntavalitusjärjestelmän ja hallintovalitusjärjestelmän käytöedellytyksien osalta välttyttäisiin, lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijan päätöksen oikaisuvaatimuksen käsittelevästä viranomaisesta (tai viranhaltijasta) olisi säädettävä omana pykälään tai edes omana momenttinaan. Lisäksi säännöstä olisi perusteltava asianmukaisesti ja oikein eikä valituslajit sekoittaen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että perustelujen (s. 431) mukaan lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua asian oikaisuvaatimuksen käsittelyssä päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian toiselle viranhaltijalle (”estettä ei olisi sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian”). Kun oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei nähtävästi edellytettäisi varsinaista esittelyä, niin menettelyn henkilöllinen kapeus ja yhteys päätöksen tehneen ja oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranhaltijan valmistelutyön välillä voi herättää runsaasti epäilyjä menettelyn asianmukaisuudesta ja heijastua valitusten määriin tai aiheuttaa kanteluita. Vaikka oikaisumenettelyssä ei sovelleta niin kutsuttua kahden asteen esteellisyyttä, voi kollegan tai lähiesimiehen päätöksen tehneen virkamiehen valmistelusta ratkaisema oikaisuvaatimus herättää kysymyksen oikaisumenettelyn objektiivisuudesta tavalla, joka estää saavuttamasta oikaisuvaatimusmenettelyn yleistä tavoitetta eli virheiden korjaamista hallinnossa ja siitä seuraavaa valitusten vähentymistä.

Korkein hallinto-oikeus pitäisi huomattavasti parempana, että erityislainsäädäntöön perustuvien oikaisuvaatimusten käsittely tapahtuisi oikaisuvaatimusten käsittelyä varten asetetussa toimielimessä. Ehdotetussa kapeassa valmistelumallissa on suurena oikeusturvavauhkana se, että viranhaltijan päätöksenteossa tapahtuneita virheitä ei havaita, vaan ne toistetaan oikaisuvaatimuksen ratkaisussa tai asiassa tapahtuu lisää tulkinta- tai menettelyvirheitä.

Lakiehdotuksen 135 §:n mukaan päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiannona.

Pykälä poikkeaa uuden kuntalain vastaavasta säännöksestä (kuntalaki 139 §), jonka mukaan ”pätöksen tiedoksiannontaan asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä viranomaistoiminnassa an-

netun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta”. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan kuitenkin myös sähköiseen tiedoksiantoon.

Lakiehdotuksen 136 §:ssä säädettäisiin päätöksen tiedoksiannosta maakunnan jäsenelle. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että jos viranomaisen pöytäkirjaa ei pidetä yleisesti nähtävillä (pykälän 2 momentti), maakunnan jäsenen oikeusvaatimusaika ei ala mistään (vert. KHO 2017:58).

3 Lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

3.1 Järjestämismääräyksen sosiaali- ja terveydenhuollossa (9 §)

Pykälän mukaan *sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksen on maakuntalaissa tarkoitetulla maakunnalla. Järjestämismääräyksen säädetään maakuntalain 7 §:ssä.* Maakunnan järjestämismääräykseen kuuluu lisäksi vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi ja yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Järjestämismääräyksessä oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaan käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.

Suurempiin kokonaisuuksiin *koottuja palveluja koskevan vastuun ja päätösvallan jakautumisesta* säädetään pykälän viimeisen virkkeen mukaan lakiehdotuksen 11 §:ssä.

Perusteluissa (s. 446) todetaan, että järjestämismääräyksen oikeudellisen sisällön kuvaus olisi maakuntalain 7 §:n 2 momentissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksen poikkeaisi kuitenkin maakuntalain mukaisesta järjestämismääräyksestä siten, että ”lainsäädäntöön tai maakuntien keskinäiseen sopimiseen perustuva palvelujen tuottannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitse järjestämismääräyksen siirtymistä maakunnalta toiselle siten kuin maakuntalain 7 §:n 1 momentissa todetaan”. Perustelujen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa ”lainsäädäntöön tai yhteistyösopimukseen perustuva palvelujen osoittaminen jonkin maakunnan tehtäväksi tarkoittaa ainoastaan palvelujen tuottamista”.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pykälän teksti ja perustelut eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Jos järjestämismääräyksen tarkoitus olla erilainen kuin maakuntalain 7 §:ssä säädetään, niin sitten tämän seikan pitäisi käydä ilmi itse säädöstekstistä. Yleisviittaus maakuntalain 7 §:ään ei tuo esille perusteluissa tarkoitettua tulkintaa siitä, että järjestämismääräyksen ei siirtyisikään kaikissa tapauksissa.

Järjestämismääräyksen epäselvyyden osalta korkein hallinto-oikeus viittaa edellä maakuntalakiehdotuksen 7 §:stä muutoin lausumaansa.

3.2 Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin (11 §)

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelujen kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten vuoksi. Palvelujen kokoamisesta edellä tarkoitetulla tavalla säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentin mukaan *maakunta, jonka tehtäväksi (1 tai 2 momentti) palvelu on osoitettu, vastaa* palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamistavasta ja *viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa*. Muut maakunnat eivät saa tehdä päätöksiä näistä palveluista eivätkä ne myöskään saa tuottaa tai hankkia muualta tällaisia palveluja.

Pykälän 3 momentin perusteluissa esitetään lisäksi, että kokoamisesta voitaisiin sopia yhteistyösopimuksessa. Tällöin yhteistyöalueen kunnat voisivat päättää ”omista tarpeistaan lähtien joidenkin yhteistyösopimuksessa määriteltävien palvelujen *tuotannon osoittamisesta* tietyn maakunnan hoidettavaksi”. Perustelujen mukaan ”tällaisesta palvelujen kokoamisesta ei ole laissa tai erikseen säädetty” ja että ”kokoamisella pitää kuitenkin olla ehdotetun lain 4 §:n mukaiset perusteet”.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa laajennetaan yhteistyömahdollisuutta pykälätekstin ulkopuolelle, minkä lisäksi perusteluista ei käy ilmi, onko mahdollisesti tarkoitettu, että ”sopimustilanteessa” myös järjestämisvastuu voisi siirtyä (jolla olisi vaikutusta muun ohella siihen, mikä maakunta käyttää viranomaisena toimivaltaa).

3.3 Palvelurakenteen, investointien ja tietohallinnon ohjaus (19 §)

Pykälässä tarkoitettussa valtioneuvoston päätöksenteossa on kysymys pitkälti poliittisesta ohjauksesta, joka kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen ja investointien toteuttamiseen. Tämän tyyppiset kysymyksenasettelut eivät ole laillisuusvalituksen keskiössä, joten lakiehdotuksen 60 §:ssä tarkoitettua muutoksenhakutarvetta valtioneuvoston päätöksestä voisi arvioida toisinkin.

3.4 Maakunnan oma ja muu palvelutuotanto (22 §)

Pykälän 2 momentin mukaan muun ohella kuntien ja kuntayhtymien tytäryhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat säätiöt eivät saa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Kysymyksessä yhteisöt ja säätiöt ovat kuntataustastaan yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka nauttivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja perustuslain mukaista ihmis- ja perusoikeussuojaa, mikä kattaa muun muassa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden. Ehdotettu kielto voi useissa tapauksessa estää niitä toteuttamasta yhtiöjärjestyksensä tai säädekirjansa mukaista tarkoitusta. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty perusteita tällaiselle perusoikeusrajoitukselle.

3.5 Maakuntien väliset kustannusten korvaukset (37 §)

Pykälän 1 momentin mukaan, jos sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakkaana on henkilö, joka on toisen maakunnan asukas, on sen maakunnan, jolla on *vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä* kyseiselle henkilölle, korvattava aiheutuneet kustannukset, jollei kustannusten korvaamisesta muualla toisin säädetä.

Pykälän 2 momentin mukaan korvauksen on perustuttava tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Korvauksesta vähennetään tuottajan hoidosta tai hoivasta saamat toimintatulot. Palvelujen korvausperusteista ja lasutusmenettelystä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 478) on viitattu vielä voimassa olevaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 §:ään, jossa on säädetty kunnan oikeudesta saada korvausta laitoshuollosta, jota se on antanut muulle kuin kunnan omalle asukkaalle. Tällaisen korvauksen saaminen edellyttää, että hoito on kestänyt vähintään 14 vuorokautta ja että kunta laittaa hallintoriitahakemuksen vireille hallinto-oikeudessa 6 kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa.

Perustelujen mukaan edellä tarkoitettua menettelyä on pidettävä ”liian kankeana”, minkä vuoksi ehdotetaan, että pykälä vastaisi kirjoitustyyliältään nykyistä terveydenhuoltolain 58 §:ää, jossa ei ole säädetty hallinto-oikeusmenettelyä edellytykseksi korvauksen saamiselle. Perusteluissa viitataan myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 13 a §:ssä säädettyyn.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ei ole muutoksenhakua eikä menettelyä hallintotuomioistuimissa koskevia säännöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä vastaavalla tavalla muotoiltujen säännösten on katsottu merkitsevän, että asiassa on kysymys hallintoriitana käsiteltävästä hakemuksesta. Maakunta ei voi siten ratkaista ehdotetun pykälän mukaan toista maakuntaa sitovasti, onko tuo toinen maakunta korvausvelvollinen hoitoa tai huoltoa järjestäneelle kunnalle (vrt. *KHO 2013:149* ja *KHO 2016:58*, joissa oli kysymys kunnan oikeudesta saada vakuutuslaitokselta niin sanottua täyskustannusmaksua sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 a §:n nojalla). Maakunta voi sinänsä maksaa vapaaehtoisesti vaaditun maksun, mutta jos asiasta syntyy osapuolten välille riitaa, toinen osapuoli ei voi ratkaista riitaa toista osapuolta velvoittavalla ja täytäntöönpanokelpoisella tavalla. Täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun saaminen edellyttää hallintoriitamenettelyä.

3.6 Maakunnan tilojen käyttäminen koulutus- ja tutkimustoimintaan (43 §)

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjällä on oikeus käyttää maakunnan liikelaitoksen sairaaloita ja muita toimintayksiköitä muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun sosiaali- ja terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoiminnan järjestämiseen. Tilojen käytöstä on sovittava maakunnan ja koulutus- ja tutkimustoimintaa harjoittavan koulutuksen järjestäjän kanssa.

Perustelujen mukaan asiasta sovellettaisiin lakiehdotuksen 38 §:ssä tarkoitetussa koulutussovitimuksessa. Lakiehdotuksessa 38 § koskee koulutuskorvausta, joka suoritettaisiin valtion varoista. Mainitun korvauksen maksamiseen ja muutoksenhakuun sovellettaisiin lakiehdotuksen 42 §:n mukaista, pitkälti valtionavustuslakiin perustuvaa menettelyä.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan *KHO 2015:20* ratkaissut asian, joka koski Tullin ja Helsingin Satama -liikelaitoksen välistä riitaa siitä, mitkä tilat Tullilla oli oikeus saada tullilain 20 §:n nojalla korvauksetta käyttöönsä Helsingin Vuosaaren satamassa. Tullilaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ollut säädetty viran-

omaisesta, joka oli osapuolia oikeudellisesti sitovasti toimivaltainen ratkaisemaan mainitun kysymyksen, eikä myöskään muutoin kysymystä ratkaistaessa noudatettava menettelystä. Kun riita koski julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa oikeutta ja velvollisuutta, hallinto-oikeuden oli tullut tutkia Tullin hallinto-oikeudelle esittämät vaatimukset hallintoriita-asiana.

Tämän tyyppisiä sopimuksia koskevat asiat ovat suurella todennäköisyydellä erimielisyystilanteessa hallintoriitana käsiteltäviä (kysymys laissa säädetyistä toisen tilojen käyttöoikeudesta).

3.7 Määräykset ja pakkokeinot (48 §), hallinnollinen ohjaus (49 §) ja valvontasian käsittely (50 §)

Lakiehdotuksen 48 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen antamasta määräyksestä korjata puute tai poistaa epäkohta, jos sosiaali- ja terveydenhuollon *järjestämisessä havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka jos kunnan tai maakunnan toiminta on muutoin tämän tai muun sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lain vastaista*. Pykälän mukaan määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa siitä, että termi ”pakkokeino” ei ole hallinto-oikeudellisessa yhteydessä asianmukainen eikä oikea. Uhkasakko on välillinen hallinnollinen pakko, jonka tarkoituksena on saada rikkoja itse toimimaan rikkomuksensa lopettavalla ja poistavalla tavalla.

Perusteluissa (s. 488) todetaan muun ohella, että sakon uhka voisi perustua myös maakunnan liikelaitoksen toimintaan.

Koska liikelaitos ei ole itsenäinen juridinen henkilö, uhkasakon kohdistaminen liikelaitokseen ei ole uhkasakkolain mukaan mahdollista. Kun uhkasakkolain 7 §:n mukaan uhkasakko voidaan asettaa vain sille, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, ei uhkasakon asettaminen pelkästään järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle välttämättä olisi mahdollista tai riittävää. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä selkeintä olisi säätää 48 §:ssä, että uhkasakko voitaisiin asettaa maakunnalle, maakunnan liikelaitokselle tai muulle palvelutuottajalle.

Korkein hallinto-oikeus pitää määräysten antamista koskevaa säännösehdotusta muutoinkin epäselvänä. Maakuntalain ja tämän lain mukaan kunta ei vastaa ”sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä”. Kunnalla on vain vastuuta terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä.

”Järjestämisen” puutteet kytkevät asian myös kaikkeen siihen, mitä jo edellä on todettu järjestämisvastuun epäselvyydestä. Vaikuttaakin siltä, että ”järjestämistä” on tässä yhteydessä käytetty eräänlaisena yleiskäsitteenä, jonka ulottuvuus suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen jää epäselväksi. Viimeksi mainittuun viittaa erityisesti se, mitä todetaan lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentissa (”jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaittu puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta ei anna aiheutta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin...”). Tästä kytkennästä huolimatta pykälän muu sisältö ei ole yhtään sen selvempää kuin järjestämisen

puutteet (”muutoin ... lainvastaista”). Uhkasakkolain vaatimuksista johtuu, että hallinnollista uhkaa ei voida liittää sisällöltään epäselvään velvoitteeseen.

Lakiehdotuksen 49 §:ssä hallinnollisen ohjauksen kohteena voisi olla kunta, maakunta, maakunnan liikelaitos tai ”virheellisestä toiminnasta vastuussa oleva henkilö”. Koska kunta ei ole vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kunnan tai sen vastuuhenkilön valvonta hallinnollisen ohjauksen keinoin vaikuttaa erittäin epäselvältä.

Lakiehdotuksen 48 ja 50 §:n *suhde* jää niin ikään epäselväksi eli koskeeko mahdollisuus priorisoida valvontatehtäviä ja ”asian vanhentuminen” myös 48 §:ssä tarkoitettuja rikkomuksia. Sanallisesti tulkittuna vaikuttaa siltä, että lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentissa säädettävät edellytykset (”valvontaviranomainen ryhtyy tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta katsoo olevan aiheutta”) eivät kohdistu 48 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin. Perusteluissa (s. 489) todetaan kuitenkin, että ”säännös (so. 50 §) koskisi sekä valvonta- että kanteluasioita eli laillisuusvalvontaa kokonaisuudessaan”.

Sääntelyä selkeyttäisi joka tapauksessa huomattavasti, jos ”vanhentuminen” tarkoittaisi vain kanteluiden käsittelyä. Korkein hallinto-oikeus muistuttaa siitä, että viranomaistoimintaan kohdistuvan valvontamenettelyn tutkimatta jättäminen (”vanhentuminen”) merkitsee samalla sitä, että valvonta-asiassa ei synny välttämättä valituskelpoista päätöstä, vaikka sellaiseen olisikin aiheutta perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyt näkökohdat asianmukaisesta käsittelystä huomioon ottaen.

3.8 Järjestämisvastuun siirtyminen eräissä tapauksissa (55 §)

Pykälän mukaan laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalveluissa olevien henkilöiden kotikunnan muuttuessa myös kustannusvastuu siirtyy sille maakunnalle, jonne uusi kotikunta sijoittuu. Tämä tarkoittaa samalla, että sosiaalihuoltolain 42 b § kumotaan järjestämislain voimaantulon yhteydessä.

Koska lain voimaan tullessa voi olla vireillä sosiaalihuoltolain 42 b §:ssä tarkoitettuja asioita, siirtymäsäännöksissä olisi otettava huomioon, että oikeustila muuttuu tältä osin toiseksi, mutta muutoksella ei liene tarkoitettu olevan takautuvia vaikutuksia. Käytännössä vireillä olevat asiat tulisi käsitellä loppuun sekä voimassa olleiden säännösten että uusien säännösten mukaan, koska vastuutaho on vanhassa järjestelmässä eri kuin uudessa.

3.9 Muutoksenhaku (60 §)

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 17 luvussa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan tämän lain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti, jollei laissa toisin säädetä.

Lakiehdotuksen systematiikan mukaisesti 2 momentti tarkoittaa lähinnä muutoksenhakua valtion valvontaviranomaisten päätöksiin hallintovalituksin sekä valtionavustuksen sääntöksiin perustuvaa muutoksenhakua, joka sekin perustuu hallintovalituk-

seen. Pykälän 1 momentti ei toisaalta sekään tarkoita, että maakunnan päätöksiin aina haettaisiin muutosta maakuntavalituksella ja sen edellytyksenä olevalla oikaisuvaatimuksella. Korkein hallinto-oikeus viittaa, mitä asiasta on lausuttu edellä maakuntalakiehdotuksen yhteydessä.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen eräät soveltamistilanteet vaikuttavat olevan hallintoriita-asioita.

4 Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta (48 §)

Lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentissa viitataan kahdesti ”johtosäännössä määrättyyn muuhun viranomaiseen”.

Maakuntalain 78 §:n mukaan maakunnassa on hallintosääntö, jossa 79 §:n mukaan säädetään myös toimivallan siirtämisestä. Tähän nähden tulisi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta annettavan lain 48 §:n 1 momenttiin lisätä maininta hallintosäännöstä.

5 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Hallintolainkäyttölaista ehdotetaan muutettavaksi muun ohella toimivaltaista hallinto-oikeutta hallintoriita-asiassa koskeva 70 §:n 1 momentti. Muutettava momentti on siinä muodossa, jossa se on säädetty lailla 433/1999. Muutos toteutettaisiin teknisesti lisäämällä säädöstekstiin sana ”maakuntaan”.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa tältä osin, että hallintolainkäyttölain lähtökohtana on ollut hallintoriidan käsittely siellä, missä sijaitsee hallintoriitahakemuksen kohteena olevan viranomaisen tai muun oikeushenkilön taikka toimielimen toimipaikka. Erityislainsäädännössä on ollut puolestaan ratkaisuja, joissa lähtökohtana on voinut olla tuomioistuimen määräytyminen hakijan perusteella.

Vastaajalähtöisen forumin ongelma on se, että hallintoriitahakemusta ei voida kohdistaa yhtä aikaa useaan vaihtoehtoiseen vastaajaan, jos näiden toimipaikat sijaitsevan eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä.

Koska tämänkin lakiehdotuksen perusteella vaikuttaa mahdolliselta, että oikeasta vastaajasta voi syntyä vastaavia epäselvyyttä, niin korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että hallintolainkäyttölain forum-sääntelyssä jo nyt otettaisiin huomioon mahdollisuus esittää yhdessä tuomioistuimessa useampaan vastaajaan kohdistuvat vaihtoehtoiset vaatimukset siinäkin tapauksessa, että näiden vastaajien toimipaikat eivät sijaitse saman hallinto-oikeuden tuomiopiirissä.

Helpoiten vaihtoehtoisten vaatimusten esittäminen mahdollistettaisiin muuttamalla forum-sääntely hakijalähtöiseksi. Hakijalähtöinen malli olisi myös kaikkein yksikertaisin, olipa sitten hakijana yksityishenkilö, viranomainen tai juridinen henkilö.