

Korkein hallinto-oikeus
Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 8.6.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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 terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle (korkeimman hallinto-oikeuden diaarinumero H 354/2017 vp).

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 vähenisivät uudistuksen myötä. Maakuntahallintoon siirrettävien muiden asiaryhmien (maakuntalakiehdotuksen 6 §) osalta ei myöskään ole oletettavaa, että oikeussuojatarpeet vähenisivät. Kaikissa asiaryhmissä on kysymys aineellisen oikeuden toteuttamisesta ja kaikissa asiaryhmissä on liittymäkohtia useisiin perusoikeuksiin.

Uudistuksessa on häivytetty voimakkaasti kaikkien asiaryhmien osalta sitä, että kysymys on samalla hallinnollisesta päätöksenteosta, ei vain palvelujen tuottamisesta. Palvelujen tuottaminen vaatii 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 ja asioiden oikaisuvaatimuskäsittelystä viranhaltijapäätöksentekoa nähtävästi myös 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).

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 §:ään.

Hallituksen esityksessä hallinnon oikeussuojajärjestelmän uhkatekijät ovat tiivistysti viranomaispäätöksenteon organisatorinen tietoinen kapeuttaminen, valvonnan heikentäminen suhteessa asiakasrajapintaan ja sääntelyn sopimuksellisuuden mukanaan tuomat epäselvyydet asiakkaille, tuottajille ja järjestäjille. Tärkein näkökulma on, että perusoikeuksien toteuttaminen maakunnan toimivaltaan siirrettävissä asioissa ei ole kaikilta osin redusoitavissa 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 toimintaan 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 hallintoasioita ja käsittelevät näitä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset niin ikään hallintoasioina. Oma kysymyksensä on, kuinka voimakkaasti viranomais-toimintoihin 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 tehtävälaihin. Maakunnilla ei olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa tällaisia tehtäviä hoitaakseen itsehallintonsa nojalla.

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.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi siitä, että useat 1 momentin kohdat vaikuttavat sanallisesti ja perustelujenkin perusteella olevan päällekkäisiä keskenään (esimerkiksi *8 kohdassa* mainitaan ”kalatalous ja vesitalous”, *20 kohdassa* ”vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta” ja *21 kohdassa* ”vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu”). *Kohta 6* on puolestaan ilmaisultaan lähes rajaton (”maatalous ja maaseudun kehittäminen”). Perustelujen mukaan kysymys olisi lähinnä erilaisista tuista.

Pykälän *2 momentin 3 kohdan* mukaan maakunta voisi ottaa hoitaakseen kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälaihin 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 maakäyttö- 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 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. 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 syytä”.

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.

Lakiehdotuksen 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut huomioon ottaen maakuntien järjestämisvastuuta voitaisiin maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtäväalojen 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 johtuen siitä, että järjestämisvastuusta voitaisiin lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa kirjoitetulla tavalla laajasti sopia. Tietysää maakunnassa asuminen tai kotipaikka ei siis vielä kertoisi, missä asiaa käsitellään ja kuka on vastuussa asian käsittelystä (ja kysymys ei ole vain palvelujen tuottamisesta). Järjestämisvastuu on oikeudellisesti erittäin merkityksellistä myös niissä tilanteissa, joissa palvelua ei ole saatu tai jossa järjestämisvastuussa olevan maakunnan viranomainen ei ole käsitellyt eikä ratkaissut asiaa.

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 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 tuotaisi 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 järjestämismvastuussa olevan maakunnan vastuuta, niin 1 momentissa ei pitäisi puhua järjestämismvastuun siirtämisestä sopimisesta vaan tehtävien hoitamisesta sopimisesta. Vain tuolloin olisi ymmärrettävää, että alkuperäiselle järjestämismvastuussa olevalle maakunnalle jäävät ne vastuut, jotka järjestämismvastuuseen 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 järjestämismvastuun toiselle maakunnalle. Jälkimmäiseen tulkintaan viittäisi se, mitä todetaan jäljempänä lakiehdotuksen 8 luvun perusteluissa koskien erityisesti 47 §:ää (Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin).

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

Kysymys järjestämismvastuussa olevasta maakunnasta koskee myös kysymystä siitä, mikä hallintotuomioistuim 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 Tuottamismvastuu (8 §)

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan hankkiessa palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 7 §:ssä tarkoitettu järjestämismvastuu. 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 järjestämismvastuu”. Momentin 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 järjestämismvastuuseen sisältyviä vastuuta”.

Nähtävästi viittaus järjestämismvastuun osalta pitäisi kohdistua 7 §:n 2 momentin sijasta 3 momenttiin. Perustelulausumien sisältö ja merkitys jäävät tässäkin epämääräiseksi ja epäselväksi. 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 järjestämismvastuussa oleva toteuttaa palvelujen laadun valvontaa. Nämä sopimusmääräykset eivät tietenkään voi merkitä sitä, että sopimuksella voitaisiin sopia palvelujen tuottamisen sijasta palvelujen järjes-

täjän vastuupiiriin kuuluvan toimivallan käytöstä tai viranomaisen toimivallan käytöstä.

2.5 Investointien ohjaus (12 §)

Korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmassa lausunnossaan huomauttanut siitä, että selvyiden 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 ”pätösten 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 valmistellaan 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 muun ohella luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuteen. Ei liene edelleenkaan tarkoitus, että konserniohjeella voitaisiin rajoittaa tai pyrkiä rajoittamaan luottamushenkilöiden ja tilintarkastajien tiedonsaantioikeutta. ”Turvaamisen” tulee siis toteuttaa laissa säädettävää 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 jokseenkin käsittämättömänä. 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 säädetyin 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. Yksityisoikeudel-

lista 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 keskeisisältö on yksityisoikeudellista. Rajalinja ei ole kaikissa tapauksissa selvä.

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 käytämisestä.*

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”. Pykälän 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 viranomaistoiminnot 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 erillisinä.

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 koskeivissa 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 toimieliemessä. Perusteluissa (s. 393) todetaan myös, että ”hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä”. Viimeksi mainittu raja 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 lakitekninen muotoiluongelma (”Kirjanpitolauslaskun maakunta- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi, mitä kirjanpitolauslaskun 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 säädetäisiin myös erityislainsäädännön mukaisista maakunnan tehtäväalueista. Kuntalain mukainen muutoksenhakujärjestelmä ei tämän lähtökohdan vuoksi edes hahmotu muutoksenhakuksi jostakin muusta kunnan käsittelemässä asiassa. Maakuntalakiehdotuksen osalta tilanne on olennaisesti toinen ja väärinkäsitysten ja -tulkintojen vaara on todella suuri, kun otetaan huomioon, että perusteluissa ei ole kyetty tätä erottelua kaikilta osin havaitsemaan.

Tämä lähtökohta mielessä pitäen on otettava huomioon, että maakuntalakiehdotuksen 17 luku ei koske hallintovalituksella muutoksenhakua maakunnan toimielimen tai viranhaltijan päätökseen. Perusteluissa esitetyt jäljempänä mainitut tilanteet kuuluvat lähes poikkeuksetta hallintovalituksen alaan, jossa oikaisuvaatimusten yleissäännökset ovat hallintolaissa ja joissa oikaisuvaatimuksen käytöstä säädetään erikseen asianomaisissa laissa.

Asialla ei ole vain akateemista merkitystä, sillä lakiehdotuksen 17 luvun systematiikassa hallinto-oikeutta tuntematon viranomainen ja hallinnossa asioiva voi aivan perustellusti olla sitä mieltä, 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 säädetäisiin 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 tarkoitettu 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 käsitelisi 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 ”elinkeino-
lupia, 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 vältyttäisiin, 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 (”esitetä 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.

Korkein hallinto-oikeus pitäisi huomattavasti parempana, että erityislainsäädäntöön perustuvien oikaisuvaatimusten käsittely tapahtuisi oikaisuvaatimusten käsittelyä varten asetetussa toimielimessä. Ehdotetussa kapeassa valmistelumallissa on suurena oikeusturvavaukana se, että viranhaltijan päätöksenteossa tapahtuneita virheitä ei havaita,

vaan ne toistetaan oikaisuvaatimuksen ratkaisussa tai asiassa tapahtuu lisää tulkintatai 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 ”päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä viranomaistoiminnassa annetun 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 oikaisuvaatimusaika ei ala mistään (vert. KHO 2017:58).

3 Lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

3.1 Järjestämismvastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa (9 §)

Pykälän mukaan *sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu on maakuntalaisissa tarkoitettuna maakunnalla. Järjestämismvastuusta säädetään maakuntalain 7 §:ssä.* Maakunnan järjestämismvastuuseen kuuluu lisäksi vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi ja yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Järjestämismvastuussa 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 järjestämismvastuun oikeudellisen sisällön kuvaus olisi maakuntalain 7 §:n 2 momentissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu poikkeaisi kuitenkin maakuntalain mukaisesta järjestämismvastuusta siten, että ”lainsäädäntöön tai maakuntien keskinäiseen sopimiseen perustuva palvelujen tuotannon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhden tai joidenkin maakuntien tehtäväksi ei merkitse järjestämismvastuun 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 järjestämismvastuun on 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 järjestämismvastuu ei siirtyisikään kaikissa tapauksissa.

Järjestämismvastuukysymysten 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 vaativuuden, 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 Maakuntien väliset kustannusten korvaukset (37 §)

Pykälän *1 momentin* mukaan sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakkaana on henkilö, joka 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 laskutusmenettelystä 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 kk kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa.

Perustelujen mukaan edellä tarkoitettua menettelyä on pidettävä ”liian kankeana”, minkä vuoksi ehdotetaan, että pykälä vastaisi kirjoitustyyliään 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 toisen kunnan hakemuksesta. Kunta ei voi siten ratkaista ehdotetun pykälän mukaan toista kuntaa sitovasti, onko tuo toinen kunta 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). Kunta 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 hallintoriitamennettelyä.

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

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden koulutuksen järjestäjällä on oikeus käyttää maakunnan liikelaitoksen sairaaloita ja muita toimintayksiköitä muunkin kuin 1 momentissa tarkoitettujen 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 tarkoitettua koulutus sopimuksessa. Lakiehdotuksessa 38 § koskee koulutuskorvausta, joka suoritettaisiin valtion varoista. Mainitun korvauksen maksamiseen ja muutoksenhakuun sovellettaisiin lakiehdotuksen 42 §:n mukaista, pitkälti valtiovastuu lakiin 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 viranomaisesta, joka oli osapuolia oikeudellisesti sitovasti toimivaltainen ratkaisemaan mainitun kysymyksen, eikä myöskään muutoin kysymystä ratkaistaessa noudatettava menettelyä. 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 erimieli-syystilanteessa hallintoriitana käsiteltäviä (kysymys laissa säädetystä toisen tilojen käyttöoikeudesta).

3.6 Määräykset ja pakkokeinot (48 §), hallinnollinen ohjaus (49 §) ja valvonta-asian 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. Määräyk-sen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa siitä, että termi ”pakkokeino” ei ole hallinto-oikeudellisessa yhteydessä asianmukainen eikä oikea. Uhkasakko on välillinen hallin-nollinen 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 liike-laitokseen ei ole uhkasakkolain mukaan mahdollista.

Korkein hallinto-oikeus pitää määräysten antamista koskevaa säännösehdotusta muu-toinkin 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 todet-tu järjestämisvastuun epäselvyydestä. Vaikuttaakin siltä, että ”järjestämistä” on tässä yhteydessä käytetty eräänlaisena yleiskäsitteenä, jonka ulottuvuus suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen jää epäselväksi. Viimeksi mainittuun viit-tää erityisesti se, mitä todetaan lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentissa (”jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä havaittu puute, virheellisyys, laiminlyönti tai muu epäkohta ei anna aihetta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin...”). Tästä kytkennäs-täkään huolimatta pykälän muu sisältö ei ole yhtään sen selvempää kuin järjestämisen puutteet (”muutoin ... lainvastaista”). Uhkasakkolain vaatimuksista johtuu, että hal-linnollista uhkaa ei voida liittää sisällöltään epäselvään velvoitteeseen.

Lakiehdotuksen 49 §:ssä hallinnollisen ohjauksen kohteena voisi olla kunta, maakun-ta, 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 epä-selvältä.

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 mahdollisesti olisikin aiheutta perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyt näkökohdat asianmukaisesta käsittelystä huomioon ottaen.

3.7 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.

3.8 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 valtionavustuslain säännöksiin perustuvaa muutoksenhakua. 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 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.

Vastajalähtöisen 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.