

Oikeusneuvos Ilkka Rautio

HE 15/2017 vp

Korkein oikeus

HE 47/2017 vp

21.6.2017

HE 52/2017 vp

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

HE laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp)

HE laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Yleistä

Valiokunnan kusturkirjeessä on pyydetty tarkastelemaan esityksiä erityisesti valvonnan, oikeusturvan, ja tietosuojaan toteutumisen näkökulmasta. Korkeimman oikeuden edustajana keskityn oikeusturvaan ja siltäkin osin lähinnä eräiden esitysten herättämien lainsoveltamiskysymysten käsittelyyn. Esitykset herättävät runsaasti sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen voi olla hyvin vaativaa enkä pidä tarkoituksenmukaisena puuttua esimerkiksi perustuslain 124 §:n vaikutukseen uudistuksen keskeisiin periaatteisiin. Näistä kysymyksistä valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat ymmärtääkseni kuulleet useita asiantuntijoita.

Tuomioistuinlaitoksen kannalta esitysten vaikutukset kohdistuvat selvästi ennen kaikkea hallinto-oikeuksiin, joiden edustajia on kuultu esitysten valmisteluvaiheissa ja varmaan myös eduskunnan valiokunnissa. Voi odottaa, että varsinkin muutosvaiheessa mutta ehkä myöhemminkin hallinto-oikeudellisten riitojen määrä kasvaa. Yleisten tuomioistuinten tai korkeimman oikeuden työn kannalta esityksillä ei näyttäisi olevan samankaltaisia vaikutuksia.

Korkein oikeus ei ole antanut lausuntoa esityksen aikaisemmista valmisteluvaiheissa syntyneistä esityksistä. Senkin vuoksi tämä lausuntoni keskittyy vain muutamiin yleisten tuomioistuinten kannalta merkittäviin seikkoihin.

Sopimusoikeudellisia huomioita

Uudistus ja sen toteuttaminen vaikuttavat useisiin sopimuksiin ja edellyttävät useita, nähdäkseni myös yksityisoikeudellisia sopimuksia, järjestelmän rakentamiseksi ja palveluiden tuottamiseksi.

Ensiksikin uudistuksen toteuttaminen edellyttää eräitä omaisuuden, hallinto-oikeuksien ja sopimusten siirtoja maakunnille. Näistä siirroista kunnan ja maakunnan välille mahdollisesti

syntyvät riidat on ohjattu hallinto-oikeuksiin (laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta 25 §). Tämä perusjärjestely sellaisenaan johda sopimusoikeudellisiin erimielisyyksiin, vaikka synnyttäneekin esimerkiksi rajanvetokysymyksiä sen suhteen, miltä osin siirtynyt sopimus koskee sote-palveluiden täyttämistä. Vaikeampi on arvioida sitä, voisiko siirroista seurata muutoksia sopimusten sisältöön tai johtako uudelleenjärjestely joihinkin muihin järjestelyihin näiden sopimusten suhteen. Oman ongelmansa muodostanevat ennen uudistuksen voimaantuloa tehdyt ulkoistamis sopimukset, joiden voimassaoloaika halutaan ehkä rajoittaa. Olen lyhyesti käsitellyt tätä kysymystä PeV:lle antamassani lausunnossa. Totean vain, että sopimusten irtisanomista koskevat ehdot voivat vaikeuttaa sopimuksista "irtipääsemistä".

Mielenkiintoinen on kysymys palvelujen tuottamista koskevien sopimusten oikeudellisesta luonteesta eli siitä, ovatko ne yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia sopimuksia. Sopimus voi olla maakunnan ja palveluita tuottavan suoran valinnan sosiaali- ja terveydenhuollon keskuksen välinen, jolloin sopimuksen painopiste on hallintolaisissa tarkoitettuna hallintosopimuksen puolella, mutta tällainenkin sopimus voinee sisältää osaksi yksityisoikeuden alaan kuuluvia kohtia.

Sopimusten oikeudellinen luonnehdinta edellä kuvattujen vaihtoehtojen välillä on usein ongelmallista. Rajanveto hallinto-oikeudellisen hallintoriita-asian ja yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävän riita-asian välillä on tulkinnanvarainen. Tästä voi seurata erilaisia ratkaisuja hallinto-oikeuksissa ja yleisissä tuomioistuimissa. Rajanvedon selventäminen erityisin säännöksin ei kuitenkaan ole aivan helppoa eikä välttämättä perusteltuakaan, koska uudet säännökset voivat luoda uusia ongelmia, joiden vaikutuksia on vaikea arvioida. Sopimusriidan oikeuspaikan tai -linjan valinta olisi ymmärtääkseni parasta jättää käytännön oikeusriidan yhteydessä ratkaistavaksi. Hallintoriita-asioina käsiteltävien asioiden soveltamisala on ollut hyvin suppea eikä lähtisi sitä yksittäisten lakien yhteyteen otettavilla säännöksillä laajentamaan. Hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä ollaan uudistamassa, mikä olisi oikea yhteys mahdolliseen käyttöalan laajentamiseen.

Kielelliset vaikutukset yleisissä tuomioistuimissa

Ehdotuksilla ei nähdäkseni ole ainakaan sellaisia suoria vaikutuksia yleisten tuomioistuinten tuomiopiireihin, jotka vaikuttaisivat kielellisiin oikeuksiin. Maakuntajako ei sellaisenaan vaikuta näihin tuomiopiireihin.

Asiakkaan oikeusturva

Voimassa olevien säännösten mukainen oikeussuojajärjestelmä on ymmärtääkseni kohtalaisen hyvin riittänyt turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan mahdollisuudet valittaa ja saada muutosta häntä koskeviin päätöksiin palvelujen tarjoamisesta ja luottaa palveluita tuottavan henkilöstön toiminnan asianmukaisuuteen. Oikeusturvaa ovat tukeneet asiakkaan verraten laaja oikeus valittaa häntä koskevista hallintopäätöksistä ja toiminnan keskeisiä toimijoita ohjaava virkavastuu, joka yhtäältä velvoittaa välitöntä hoitotyötä tekeviä kuin myös heitä valvovia esimiehiä.

Tulkitsen esityksiä niin, että asiakkaan oikeus valittaa hoitoaan koskevista ratkaisuista on turvattu yhtä kattavasti kuin voimassa olevan järjestelmän aikanakin eli asiakkaan valinnanvapaudesta

annetun lain 32 §:n mukaan palvelun tuottajan on tehtävä määrätyistä sosiaalipalveluista hallintopäätös, josta on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen.

Terveystieteiden puolella ja käytännössä ilmeisesti myös sosiaalihuollon puolella valtaosa palveluista annetaan niin sanottuna tosiasiallisena toimintana. Tällaisten palvelujen asianmukaisuuden tukena ovat henkilöstöä ohjaavat virkavastuusäännökset ja toiminnan valvontaa koskevat säännökset. Uudistuksen yhteydessä pyritään ilmeisesti nykyistä laajempaan niin sanottuun sopimusohjaukseen eli siihen, että palvelujen hankkimista koskeviin sopimuksiin sisällytetään laatuvaatimuksia. En tiedä, onko sopimusohjauksen tehokkuudesta tutkimustietoa, mutta pidän silti tärkeänä, ettei asiakkaan oikeusturvaa palveluiden saamisessa ja niiden laadussa jätetä liian paljon sopimusohjauksen varaan. Tältä kannalta myönteistä on se, että asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 75 §:n mukaan suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan virkavastuuta koskevia säännöksiä. Terveystieteiden puolella lisäturvaa antavat toki niin sanotut käypähoitosuositukset, joilla on huomattava merkitys hoidon asianmukaisuutta arvioitaessa.

Voi tietysti kysyä, onko olemassa riittäviä perusteita sille, ettei valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita tuottava koko henkilöstö toimi virkavastuulla. Sinänsä tälläkin hetkellä terveystieteiden palveluita tuotetaan yksityisten toimijoiden toimesta.

Virkavastuu eräissä hallintotehtävissä

Maakuntalakiehdotuksessa on eräiltä osin nimenomaisesti säädetty siitä, että tietyissä tehtävissä oleva henkilöstö on virkasuhteista (73 §). Tällainen sääntely selkeyttää rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten soveltamisalan hahmottamista ja on sellaisenaan myönteistä. Sinänsä virkarikossäännöksiä muutoinkin sovelletaan henkilöihin, jotka käyttävät tehtävässään julkista valtaa. Selvät säännökset kuitenkin ovat eduksi niin soveltajan kuin tehtävää hoitavankin kannalta.

Vastaavan kaltaisia säännöksiä sisältyy myös lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (45 §), lakiin kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä (13 §) ja lakiin vaalilain muuttamisesta (185 §). Huomiota kiinnittää se, että virkavastuusäännös on muotoiltu vaihtelevalla tavalla. Muotoilujen erot johtunevat enemmän siitä, milloin ja missä asianomainen viittaussäännös on ensimmäisen kerran lakiin kirjoitettu kuin siitä, että virkavastuu olisi haluttu rajata jotenkin eri tavoin eri tehtävissä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy rikoslain 40 luvun säännösten mukaisesti. Luvun 11 §:ssä on määritelmäsäännös ja luvun 12 §:ssä soveltamisalasäännös, jotka osoittavat, mitä virkarikossäännöksissä mihinkin virka- tai julkista tehtävää suorittavaan henkilöryhmään sovelletaan. Lähtökohtaisesti ei pitäisi olla tarpeen rikoslain ulkopuolella säätää siitä, hoidetaanko jokin tehtävä virkavastuulla. Tämä voi kuitenkin edellä todetulla tavalla olla virkavastuun rajojen havaittavuuden vuoksi puolustettavaa.

Edellä kuvatut viittaussäännökset voivat antaa sen kuvan, että virkarikossäännökset soveltuvat henkilön toimintaan vain joltakin osin. Ilmeisesti on kuitenkin tarkoitettu, että mainituissa tehtävissä toimiviin voidaan soveltaa esimerkiksi niin tehtävän huolellista ja asianmukaista hoitoa turvaavia virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä kuin lahjuksen ottamistakin koskevia

säännöksiä. Jotta tässä suhteessa ei syntyisi tarpeettomia tulkintavaikeuksia, olisi viittaus virkavelvollisuuteen syytä kirjoittaa mahdollisimman yleiseen muotoon, esimerkiksi "toimii tässä tehtävässään virkavastuulla". Oikeusministeriön julkaisemassa Lainkirjoittajan oppaassa lienee sopivia malleja.

Minulle jaetuissa hallituksen esityksissä ei ole ehdotusta rikoslain 40 luvun määritelmäsäännöksen (11 §) muuttamiseksi. Kyseisen pykälän 1 kohta alkaa: (Tässä laissa tarkoitetaan) 1. virkamiehellä henkilöä, virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään jne. Listaani pitäisi ilmeisesti lisätä maakunta. Vastaavasti seuraavassa kohdassa luetellaan, että julkista luottamustehtävää hoitavalla tarkoitetaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisellä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä. Jos maakunta lisätään 1 kohdan listaan, maakuntavaltuustoon valitun luottamusmiehen rikosoikeudellinen asema tulisi määritellyksi. Muutokset olisi ymmärtääkseni toteutettava samanaikaisesti maakuntien perustamisen kanssa.