

Olli Mäenpää
17.3.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön mukaan kuulemisen kohteena ovat hallinto- ja julkisoikeudelliset kysymykset, kunnallinen ja alueellinen itsehallinto, hyvän hallinnon perusteet ja oikeusturva.

Hallinto- ja julkisoikeudelliset kysymykset

Hallituksen esitykseen sisältyvät 50 lakiehdotusta muodostavat kokonaisuuden, jolla säännellään sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen ja toteuttamisen hallinto- ja julkisoikeudellisia puitteita. Palvelujen sisällön kannalta on keskeisenä lähtökohtana, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa noudatetaan edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädettyä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin yleislakeihin, jotka ovat sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki ei ehdoteta muutoksia.

Hallinto-oikeudellisen sääntelyn kannalta lähtökohtana on myös, että yleislainsäädäntöä sovellettaisiin sellaisenaan palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen. Tämä koskee hallinnon yleislakeja, kuten erityisesti hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia ja hallintoprosessilakia. Myöskään asiakkaan käytännön oikeusturvaa ja palvelun toteuttamista koskeviin lakeihin, joita ovat erityisesti potilaslaki ja asiakaslaki, ei ehdoteta muutoksia.

Palvelujen julkisoikeudellisen yleissääntelyn puitteet säilyisivät siten pääasiallisesti ennallaan siltä osin kuin on kysymys palvelujen toteuttamisesta, asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä menettelyn ja oikeusturvan perusteista. Hallinto- ja julkisoikeudelliselta kannalta keskeisimmät muutokset kohdistuisivat sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon organisatorisiin rakenteisiin, joiden kannalta keskeisimpänä muutoksena voidaan pitää ehdotettua hyvinvointialueiden perustamista. Organisatorisilla muutoksilla on epäilemättä merkittäviä tosiasiallisia ja käytännöllisiä vaikutuksia siihen, miten palvelut toteutetaan, miten palvelujen riittävyys ja yhdenvertainen saatavuus turvataan ja miten asiakkaan oikeusasema tosiasiallisesti määräytyy.

Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin ehdotettu sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien tehtävien siirtäminen alueellisen itsehallinnon piiriin vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiin ja toimivuuteen. Ehdotuksen mukaan kuntien nykyiset lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelun tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueille, jotka ovat kunnista erillisiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Tällainen kuntien lakisääteisten tehtävien siirto on siinänsä toteutettavissa säätämällä siitä lailla, sillä kuntien tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n mukaan lailla.

Kuntien tehtäviä koskevan sääntelykokonaisuuden osalta voidaan yhtyä perustuslakivaliokunnan kahdessa aikaisemmassa lausunnossaan esittämään arvioon, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta ei merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa (PeVL 67/2014 vp, s. 6, PeVL 26/2017 vp, s. 15). Ehdotettua siirtoa perustele etenkin sote-tehtävien luonne, joka puoltaa näiden tehtävien hoitamista kuntia laajempien alueiden järjestämisvastuulla.

Tehtävien siirtäminen hyvinvointialueelle edellyttää ehdotuksen mukaan kuntien verotusoikeuteen kohdistuvia väliaikaisia rajoituksia ja kuntien omaisuuteen liittyviä lakisääteisiä järjestelyjä. Niitä koskeville ehdotuksille on esitetty riittävät ja asianmukaiset perusteet. Myöskään nämä ehdotukset eivät anna aiheutta toisenlaiseen arvioon kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti siihen kuuluvien kunnan verotusoikeuden ja taloudellisen itsehallinnon kannalta.

Yksittäisen kunnan oikeutta korvaukseen uudistuksen omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista sääntele erityisesti toimeenpanolakiehdotuksen 43 §. Tämän sääntelyn ja esityksen perusteluihin sisältyvän informaation perusteella voidaan arvioida, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaarantaisi kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Kompensaatiosääntely turvaisi myös yksittäisten kuntien itsehallintoa riittäväällä tavalla siten kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Alueellinen itsehallinto

Esityksen mukaan perustettaisiin hyvinvointialueita, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu kuitenkin poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä.

Terveysthuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä.

Hyvinvointialuetta koskevan 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

Itsehallinnosta kuntaa suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännös ei määrittele alueellisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä ja se muodostaa melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon tarkemmalle laintasoiselle määrittelylle ja järjestämiselle. Vastaavasti perustuslaki määrittelee lainsäätäjälle laajahkon harkintavallan säätää siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutetaan. Alueellisen itsehallinnon mahdollinen muoto on maakunnallinen itsehallinto, mutta myös esimerkiksi hyvinvointialue-niminen julkisyhteisö voi olla tällaisen itsehallinnon toteuttaja.

Alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää ainakin alueellisen itsehallinnon kansanvaltaista perustaa, tehtävien ja hallinnon lakiperustaa ja suhteellista itsenäisyyttä suhteessa valtion ohjaukseen. Sen sijaan alueelliseen itsehallintoon ei välttämättä kuulu itsenäinen verotusoikeus, vaikka tällainen oikeus voikin vahvistaa itsehallinnon taloudellista perustaa. Alueellisen itsehallinnon toimiala voi myös määräytyä ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien perusteella, vaikka laajempikin itsenäisyys sen tehtävien määrittelyssä on ajateltavissa.

Näiden vähimmäisvaatimusten kannalta voidaan todeta yleisesti, että ehdotettu hyvinvointialuetta koskeva sääntely perustuisi yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön, joten niiden toiminta on lakisääteistä. Hyvinvointialueen päätösvalta perustuisi kansanvaltaiseen perustaan, joka konkretisoituu välittömällä vaaleilla valitun aluevaltuuston keskeisessä asemassa päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Tämä merkitsee sitä, että suora edustuksellinen kansanvalta toteutuu myös aluehallinnossa. Hyvinvointialueet olisivat lisäksi itsenäisiä oikeushenkilöitä, mikä vahvistaa niiden juridista itsenäisyyttä.

Hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion vahva ohjaus tosin kaventaisi kansanvaltaisen päätöksenteon alaa, mutta ohjaukselle on etenkin palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Maakunnilla olisi pääasiassa lakisääteisiä tehtäviä. Niiden yleinen toimiala rajoittuisi tehtäviin, jotka tukevat sen lakisääteisiä tehtäviä.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueilla ei olisi itsenäistä verotusoikeutta. Tällaista oikeutta ei kuitenkaan voida pitää ehdottomana edellytyksenä alueelliselle itsehallinnolle.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hyvinvointialueen toteuttama alueellinen itsehallinto muodostuisi hallituksen esityksen mukaisesti määriteltynä melko suppeaksi ja selvästi rajoitetummaksi kuin kunnallinen itsehallinto. Hyvinvointialueita koskevan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa täyttävän vähimmäisvaatimukset laikiin perustuvalla itsehallinnolla kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

Uudenmaan erityisratkaisu

5. lakiehdotus sisältää erityissäännökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla. Erityisratkaisun mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu olisi ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyviä tehtäviä olisi kuitenkin lakisääteisesti HUS-yhtymällä, joka olisi hyvinvointialuelakiehdotuksen 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä. Lisäksi Uudenmaan hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUS-yhtymälle lailla säädettävän HUS-järjestämissopimuksen perusteella.

Ehdotettu Uudenmaan erityisratkaisu poikkeaa muualla maassa sovelletusta hallintomallista. Yhdenvertaisuuden vaatimuksen kannalta voidaan todeta, että perusoikeutena turvattu ihmisten yhdenvertaisuus ei sisällä vaatimusta, jonka mukaan hallinnollisten organisaatioiden tulisi olla yhdenmukaisia koko maassa. Hallinnon organisoinnin kannalta voidaan todeta, että hallinnon järjestämistä määrittelevistä perustuslain säännöksistä ei myöskään johdu vaatimusta, jonka mukaan tiettyjen julkisten tehtävien ja palvelujen hoitamista koskevan hallinnollisen organisaation tulisi olla yhdenmukainen koko maassa.

Myös eri alueilla sovellettavien erilaisten hallintomallien tulee kuitenkin lähtökohdaisesti turvata ihmisten yhdenvertainen kohtelu hallintomallista riippumatta. Tämä vaatimus koskee myös sosiaali- ja terveystalvelujen riittävää ja yhdenvertaista saatavuutta. Vaikka muusta maasta poikkeava Uudenmaan hallintomalli on verraten monimutkainen, sitä koskevan sääntelyn voidaan perusteluissa esitetty laajahko selvitys huomioon ottaen ehdotetussa muodossa arvioida täyttävän myös palvelujen riittävään ja yhdenvertaiseen saatavuuteen kohdistuvat oikeudelliset perusvaatimukset.

Hyvän hallinnon perusteet

Hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely ei aiheuttaisi muutoksia hyvän hallinnon perusteita määritteleviin hallinnon yleislakeihin, joita ovat etenkin myös sote-palvelujen kannalta keskeiset hallintolaki, julkisuuslaki ja kielilaki. Näitä lakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaan sekä viranomaisten toiminnassa että hoidettaessa julkista hallintotehtävää.

Potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasema määräytyisi edelleen terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaan. Samoin potilaslakia ja asiakaslakia sovellettaisiin edelleen palvelujen toteuttamisessa. Yleinen tietosuoja-asetus tulee

niin ikään sovellettavaksi riippumatta siitä, mikä taho palveluja järjestää tai tuottaa. Hyvän hallinnon oikeudellisten perusteiden määrittelyä voidaan nämä seikat huomioon ottaen pitää asianmukaisena.

Oikeusturva

Asiakkaan oikeusturvan perusteet

Hallituksen esitys ei lähtökohtaisesti muuttaisi asiakkaan ja potilaan oikeusturva-keinojen soveltamisalaa tai tuomioistuinten toimivaltaa. Oikaisuvaatimusta ja aluevalitusta koskeva perussääntely 1. lakiehdotuksessa perustuu lähtökohdiltaan kuntalain mukaiseen sääntelyyn, jota pidetään yleensä toimivana. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena ja riittävän kattavana.

Siltä osin kuin on kyse yksilön oikeusturvasta sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019) eli hallintoprosessilaki määrittää yksilön oikeusturvan perusteet ja myös sen, onko kyseessä valitusasia vai hallintoriita-asia. Oikaisuvaatimusmenettely määräytyisi edelleen voimassa olevaan hallintolakiin (2003) sisältyvän yleissääntelyn mukaan, mutta laissa säädetään edelleen erikseen, onko oikaisuvaatimus käytettävissä.

Kun kysymys on yksilöä koskevista päätöksistä, muutoksenhaku perustuisi edelleen hallintovalitukseen, joka tehdään hallinto-oikeuteen mahdollisen oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen. Aluevalitus olisi uusi valitusmuoto, mutta sen soveltamisala ja valitusmenettely vastaavat kunnallisvalitusta koskevaa sääntelyä. Aluevalitusta ei siten edelleenkään voida tehdä yksilöä koskevista päätöksistä.

Oikaisuvaatimuksen, aluevalituksen ja hallintovalituksen soveltamisalaa koskeva sääntely perustuisi edelleen – samoin kuin nykyisin – varsin yleisluonteisiin sääntelyihin ja pitkälti myös vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Niiden perusteella yksittäisen sote-palvelun käyttäjän voi olla käytännössä työlästä hahmottaa oikeusturvansa perusteita, joskin pakolliset muutoksenhakuohjeet ovat oikeusturvan tukena.

Valituskielto palvelujen ulkoistamista koskevaan päätökseen

Merkittävin rajoitus oikeusturvan saatavuuteen ja hallintotoiminnan tuomioistuINVALVONTAAN perustuisi ehdotettuun valituskieltoon, joka koskee markkinaoikeudessa käsiteltäviä asioita. Hankintalakia ehdotetaan 46. lakiehdotuksessa muutettavaksi siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta hyvinvointialueesta annetun lain nojalla. Ehdotettu valituskielto merkitsee, että sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamista koskevaan hyvinvointialueen hankintapäätökseen ei saisi hakea muutosta aluevalituksella.

Markkinaoikeus olisi valituskiellon vuoksi toimivaltainen arvioimaan ainoastaan, onko hankintapäätös hankintalain mukainen. Markkinaoikeudella ei sen sijaan olisi toimivaltaa arvioida, täyttääkö ulkoistamista koskeva hyvinvointialueen päätös

järjestämislakiehdotuksen vaatimukset ja erityisesti sen 16 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti määritellyt päätöksenteon laillisuusedellytykset. Muullakaan tuomioistuimella ei olisi tällaista toimivaltaa. Lisäksi muun muassa hallintolain noudattamista koskevat vaatimukset jäisivät tältä osin pääosin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

Ehdotettua valituskieltoa ei voitane pitää vähäisenä. Se estäisi käytännössä sen, että hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattaminen hyvinvointialueen perustehtävien ulkoistamista koskevassa päätöksenteossa voisi lainkaan tulla arvioitavaksi tuomioistuinmenettelyssä.

On sinänsä perusteltua, että ulkoistamispäätöksen lainmukaisuutta ei käsitellä kahdessa eri tuomioistuimessa, erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja erikseen hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa (s. 1082). Kahdenkertaisen tuomioistuimenettelyn välttämistä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä tavoitteena. Ulkoistamispäätöksen lainmukaisuuden edellytykset tulisi kuitenkin voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, jolloin esimerkiksi ulkoistamispäätöksen lainmukaisuutta koskevan aluevalituksen tekeminen markkinaoikeuteen voisi olla mahdollinen sääntelymalli.