



Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Viite Sosiaali- ja terveystoimikunnan lausuntopyyntö 26.5.2021

Asia Hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, HE 241/2020.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt Helsingin hallinto-oikeudelta lausunnon erityisesti lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 10/2021 vp esitetyistä säännösmuutoksista.

Yleistä lakivaliokunnan lausunnosta

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevien lakiehdotusten voimaantulo tuo hallinto-oikeuksiin paljon uusia asioita. Näiden vaikutuksista hallinto-oikeuksien resursseihin on jo aikaisemmin esitetty selvitystä ja resurssitarve on otettu huomioon myös lakivaliokunnan lausunnossa. Lausunnossa on useassa kohdin täsmennetty muutoksenhakusäännösten sisältöjä ja esitetty myös uusia muotoiluja. Muutoksenhakusäännösten selkeys on erityisen tärkeä tavoite, koska tuomioistuinten tulisi voida ensi sijassa keskittyä pääasiaa koskevien ratkaisujen viivytyksettömyyteen ja oikeusvarmaan antamiseen. Näin ollen tuomioistuimen toimivalta tulisi olla selkeä. Pitkät prosessit, joissa keskitytään toimivaltakysymyksiin tai tilanteet, joissa sama asiakokonaisuus tulisi useamman toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, eivät edistä tosiasiallista oikeusturvan toteutumista. Seuraavassa otetaan kantaa lähinnä niihin lakivaliokunnan lausunnon kohtiin, jotka vaikuttavat hallinto-oikeuden toimintaan ja toimivaltaan.

1. Laki hyvinvointialueista

Lausunnossa on esitetty, että lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentti, jossa säädetään lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentissa viranhaltijan toimivaltaan säädetyn asian oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä poistettaihin. Sinänsä lakiehdotuksen kyseisen momentin sisältöön kohdistuneet arviot siitä, että menettely, jossa toinen viranhaltija toimii viranhaltijapäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelijänä, voisi johtaa muun muassa epäyhtenevään hallintokäytäntöön ja lisätä muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin ovat perusteltuja. Kyseisen momentin poistaminen pykälästä johtaa kuitenkin siihen, että pykälän perusteella ei voida päätellä, mikä taho ratkaisee viranhaltijapäätöksestä tehtävän oikaisuvaatimuksen. Momentti tulisi säilyttää, mikäli tässä yhteydessä ei ole enää mahdollista säätää järjestelmästä, jossa oikaisuvaatimukset käsiteltäisiin monijäsenisessä toimielimessä. Oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta tässä muo-

dossa olisi kuitenkin tärkeää seurata ja jatkossa harkita mahdollisuutta toteuttaa oikaisuvaatimusmenettely viranhaltijapäätösten osalta kuntalain 134 §:ää vastaavalla tavalla.

Lakiehdotuksen 143 §:n mukainen aluevalitusta edeltävän oikaisuvaatimuksen 14 päivän määräaika vastaa kuntalain mukaista aikaa ja on asioiden luonteen puolesta perusteltu. Niin ikään 138 §:ään tehty muutosehdotus on kannatettava.

2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Julkisen hallintotehtävän osalta lakivaliokunta on lausunnossaan hyvin täsmentänyt, että julkisessa terveydenhuollossa tehtävät hoitoratkaisut eivät voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaan ole muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, mitä on pidettävä epäselvyyksien välttämiseksi tarpeellisena täsmennyksenä.

Rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvien uudistamistarpeiden selvittämistä voidaan pitää niin ikään perusteltuina.

Muutoksenhakua koskevan lakiehdotuksen 60 §:ään esitetty täsmennys selkiyttää aluevalituksen olevan nimenomaan tässä laissa tarkoitettujen päätösten oikeussuojakeino erotuksena sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilaeissa säädettyyn yksilöpäätöksiä koskevaan muutoksenhakuun.

Lausunnossa on lisäksi täsmennetty markkinaoikeuden toimivaltaa käsitellä 3 luvussa tarkoitettujen palveluiden hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta koskevien päätösten oikeussuojakeinoja siten, että asiat keskitettäisiin markkinaoikeuteen hankintasopimusta koskevinä riitaisuuksina. Aluevalitus ei siten tulisi muutoksenhakukeinoksi näissä asioissa ja näin välttyttäisiin siltä, että samaa asiaa käsiteltäisiin sekä hallinto-oikeudessa että markkinaoikeudessa. Ehdotettu uusi 5 momentti selkiyttää lainsäädäntöä tältä osin.

5. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla.

Lakiehdotuksen 26 §:ää on ollut selkeyden vuoksi perusteltua täsmentää siten, että HUS-järjestämissopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallinto-riita-asioina hallinto-oikeudessa, kun muutoin laissa tehtyihin päätöksiin muutoksenhakutie on aluevalitus. Täytäntöönpanoa koskeva 26 §:n 2 momentti, joka lähtökohtaisesti sallii päätöksen täytäntöönpanon vailla lainvoimaa, on symmetriassa kunnallisvalitusta koskevan täytäntöönpanosäntelyn kanssa.

6. Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta

Lakiehdotuksen 29 §:ssä on säädetty eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta. Sopimuksen mitättömyyttä ja irtisanomista samoin kuin 30 §:ssä tarkoitettua sopimussakkoehdotusta, korvausta ja korvauksen takaisinperintää sekä tämän lain nojalla tehtävistä

muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet on esitetty ratkaistavaksi hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa.

Menettelyyn markkinaoikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä sovelletaan, mitä menettelystä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Muilta osin asiassa sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) hankinta-asioista säädetään. Markkinaoikeuden hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lakiehdotuksen 29 §:n perusteella muutettua sopimusta koskevan päätöksen muutoksenhausta säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016).

Valiokunnan perusteluista ilmenee, että sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat valiokunnalle toimittamassaan selvityksessä esittäneet ratkaisua, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kyse on sopimuksen muuttamisesta, sovelletaan vain hankintalain muutoksenhakusäännöksiä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida tutkia, onko sopimuksen muuttaminen täyttänyt voimaantulolaissa säädetyt edellytykset. Niissä tapauksissa, joissa on kyse sopimuksen mitätöimisestä tai irtisanomisesta kokonaisuudessaan, mahdolliset riita-asiat käsitellään lakivaliokunnan ehdotuksen mukaan hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa. Menettely keskittää hankintaan liittyvää asiakokonaisuutta koskevan päätöksen oikeusturvatiien yhteen tuomioistuimeen.

Sinänsä hallintosopimusta koskevan riita-asian käsittely, kuten esimerkiksi hallintosopimuksen lakiin perustuvaa mitättömyyttä koskeva riita, on yleisesti ottaen luonteensa puolesta hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluva asia. Tässä yhteydessä tehtyä esitystä keskittää hankintasopimusta koskevat valitukset ja hallintoriidat markkinaoikeuteen voidaan sopimuksen mitättömyyden arvioinnin osalta pitää hieman poikkeuksellisenä, mutta sitä voidaan tässä yhteydessä puoltaa asioiden keskittämistä samaan tuomioistuimeen koskevin syin.

Lisäksi on huomioitava, että lakiehdotuksen 29 § voi hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossaan johtaa pykälän 4 momentissa tarkoitettujen osapuolten välisten neuvottelujen kautta sopimuksen muuttamiseen. Mikäli palveluntuottaja hyväksyy sopimuksen, sillä ei ole oikeudellista tarvetta hakea muutosta hyvinvointialueen sopimusta koskevan päätökseen. Muutettu sopimus saattaa kuitenkin merkitä sellaista olennaista sopimusmuutosta, jota ei hankintalain 136 §:n mukaan saa toteuttaa ilman uutta hankintamenettelyä. Tämän tilanteen varalta on turvattava kyseisen palveluntuottajan kanssa kilpailevien tarjoajien muutoksenhakumahdollisuus. Lakivaliokunnan muutoksenhakua koskevan 67 §:n 3 momenttiin sisällytetty viittaussäännös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa säädettyyn muutoksenhakuaan on siten tarpeen.

Mainittu 29 § voisi johtaa myös sopimuksen yksipuoliseen muuttamiseen tilanteessa, jossa hyvinvointialue toteaa ostopalvelusopimuksen jonkin tai jotkin ehdot, mutta ei koko sopimusta mitättömäksi, eikä palveluntuottaja käydyissä neuvotteluissa hyväksy tätä, mutta kumpikaan osapuoli ei päädy sopimuksen

irtisanomiseen. Tällöin palveluntuottajalle voi syntyä tarve saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi kysymys siitä, onko hyvinvointialueen mitättömäksi katsomaa ehtoa pidettävä mitättömänä. Lakiehdotuksesta tai lakivaliokunnan lausunnosta ei käy ilmi, onko oikeussuojan tarve tässä tilanteessa otettu huomioon ja ohjautuisiko oikeussuojatie tältä osin hallinto-oikeuteen. Sinänsä kyse lienee varsin harvinaislaatuista tilanteesta.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) katsonut, että sääntelyä erityisesti mitättömyyden edellytyksistä on perustuslain 15 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä ja kynnystä nostettava. Näin ollen 29 §:n muotoilua vielä muutettaneen hallituksen esityksessä ehdotettuun nähden. Mikäli 29 §:ään jää sisältymään mekanismi, joka mahdollistaa vain yksittäisen tai yksittäisten ehtojen yksipuolisen muuttamisen sopimusta irtisanomatta, on sääntelyä selkeytettävä tähän kohdistuvan palveluntarjoajan käytettävissä olevan muutoksenhakumahdollisuuden tai muun oikeusturvakeinon takaamiseksi.

Taloudelliset ja muut vaikutukset

Lausunnossa on tuomioistuinviraston selvityksen perusteella kuvattu uudistuksen vaikutuksia hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrään ja esitetty lisäresurssitarpeita. Näihin lausunnossa esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin yhdytään ja uudistetaan Helsingin hallinto-oikeuden tältä osin asiassa aikaisemmin valiokunnalle antaman lausunto. Lisäksi korostetaan, että lisäresurssit on uudistuksen toteutuessa saatava osittain käyttöön jo vuoden 2021 syyspuolella, jotta uusien asioiden käsittelyyn ehditään varautua tarpeellisin rekrytoinnein ja työjärjestelyin eikä uudistuksen toimeenpanolle haitallisia ruuhkia pääsisi syntymään. Vaikka resurssitarve on tämän tyyppisissä muutoksissa aina arvion varaista, tulisi tuomioistuinviraston esittämät resurssit varata täysimääräisinä hallinto-oikeuksien käyttöön. Mikäli kaikkia varattuja resursseja ei tarvittaisi, niitä ei luonnollisesti kohdenneta hallinto-oikeuksiin.

Ann-Mari Pitkäranta, ylituomari