Korkein hallinto-oikeus
Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 7.6.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 luottamuspulan 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 tuomioistuinlinjasta (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 tiivistetysti 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. Huomiot koskevat sitä perustuslain 21 §:ään liittyvää kysymyksenasettelua, että muutoksenhaussa on sekä hallintovalituksen että maakuntavalituksen soveltamistilanteita, koska maakunnan toimivaltaan kuuluu myös erityislainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä, joissa pääosin valituslaji on hallintovalitus. Huomiot koskevat myös hallinnollisen pakon käyttämistä, jossa maakuntalakiehdotuksessa vaikuttaisi olevan runsaasti epäselvyyksiä erityisesti pakon kohdentamisessa. Näilläkin säännöksillä on merkitystä muun ohella perustuslain 21 §:n kannalta. Huomiot koskevat myös valvontaan säädettäväksi ehdotettua priorisointia.

2. Maakuntalakiehdotus

2.1 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.

2.2 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 lähtökohdan vuoksi edes hahmotu muutoksenhauksi 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 oikaisumenettelyn yleissäännökset ovat hallintolaissa ja joissa oikaisuvaatimuksen käytöstä säädetään erikseen asianomaisessa 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* 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 tarkoitetusta 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 tarkoitetusta 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 tarkoitetun 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 käyttöedellytyksien osalta vältyttäisiin, lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitetusta 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 tarkoitetun 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.

Korkein hallinto-oikeus pitäisi huomattavasti parempana, että erityislainsäädäntöön perustuvien oikaisuvaatimusten (joihin siis sovelletaan yleislakina hallintolakia eikä maakuntalakia) käsittely tapahtuisi oikaisuvaatimusten käsittelyä varten asetetussa

toimielimessä. Ehdotetussa kapeassa valmistelumallissa on suurena oikeusturvauhkana se, että viranhaltijan päätöksenteossa tapahtuneita virheitä ei havaita, vaan ne toistetaan oikaisuvaatimuksen ratkaisussa tai asiassa tapahtuu lisää tulkinta- tai menettelyvirheitä.

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 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. 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.

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 aihetta 48 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin…). Tästä kytkennästäkään 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 aihetta”) 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 aihetta perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyt näkökohdat asianmukaisesta käsittelystä huomioon ottaen.

3.2 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.