Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä.

Ympäristönterveydensuojelu sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisivät kuntien tehtäviksi mutta edistämistehtävä olisi myös hyvinvointialueiden tehtävä. Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologitehtävät siirtyisivät kuitenkin hyvinvointialueille.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto.

Hyvinvointialueesta annettavasta laissa säädettäisiin hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä talouden tarkastusta koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveydenhuollon

järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille.

Sosiaali-ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvat hyvinvointialueet laatisivat nelivuosittain yhteistyösopimuksen.

Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä ja työvoiman hankinnasta. Voimaanpanolaissa säädettäisiin sellaisten hyvinvointialueella siirtyvien ostopalvelusopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta, joissa olisi sovittu ehdotettavien järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain säännösten vastaisesti.

Valtion mahdollisuutta ohjata hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea ehdotetaan samalla vahvistettavaksi. Ohjaus olisi strategista ja kohdistuisi rahoituksen ja palvelujen turvaamisen kannalta keskeisiin asioihin. Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali-ja terveydenhuollolle. Hyvinvointialueiden pitäisi ottaa tavoitteet huomioon omassa toiminnassaan ja myös yhteistyösopimusten valmistelussa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelisi vuosittain hyvinvointialueiden kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali-ja terveydenhuollon toteutumisesta. Vastaavasti valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet pelastustoimelle ja sisäministeriö neuvottelisi vuosittain hyvinvointialueiden kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan pelastustoimen toteutumisesta.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, velvoitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.

Verotusta koskevat muutokset toteutettaisiin verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraalisti. Verorakenteen muutokset eivät voimaan astuessaan aiheuta verotuksen kiristymistä.

Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Tästä sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluksessa oleva henkilöstö siirtyisi Helsingin kaupungin palveluksessa olevaa henkilöstöä lukuun ottamatta hyvinvointialueiden palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. HUS-sairaanhoitopiirin henkilöstö siirtyisi HUS-yhtymälle.

Sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät hyvinvointialueille. HUSin omaisuus siirtyisi kuitenkin HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungin omaisuus ei siirtyisi, mutta tältä osin säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen taloudenhoidon eriyttämistä kaupungin muusta taloudenhoidosta. Hyvinvointialueille siirtyisi kunnista, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus. Omaisuussiirroista ei suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille, paitsi sellaisissa tilanteissa, joissa siirrot johtaisivat kunnan taloudellisen itsehallinnon kaventumiseen.

Hyvinvointialueissa annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jossa valtio voisi olla osakkaana. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja sillä voisi olla myös muita hyvinvointialueiden päättämiä tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan soveltamisesta Suomessa kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Ilmoitus on tarkoitettu tulemaan voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu sopimuksen tallettajalle.

Ehdotuksen mukaiset hyvinvointialueet perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. HUS-yhtymä perustettaisiin perussopimuksen hyväksymisellä. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin muualla paitsi Helsingissä ehdotuksen mukaan 23.1.2022. Ensi vaiheessa hyvinvointialueiden väliaikaishallinto ja aluevaalien jälkeen valittujen aluevaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen hyvinvointialueet valmistelevat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien.

Esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulemaan porrastetusti siten, että osa tulisi voimaan 1 päivänä heinäkuun 2021 ja osa laista tulisi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2022 uusien

aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa ja viimeiset 1 päivänä tammikuuta 2023. Esitykseen liittyisi myös siirtymäaikoja. Uudistuksen voimaanpanolain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021. Lisäksi hyvinvointialueesta annettavaa lakia sovellettaisiin osittain jo heti hyvinvointialueiden toimintaan.

Lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat hyvinvointialueesta annettavan lain ehdotukset

Yleistä

Hallituksen esitykseen sisältyvän hyvinvointialueesta ehdotetun lain 16 luvussa säädettäisiin muutoksenhausta hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen ja uudesta muutoksenhakulajista, aluevalituksesta. Aluevalitusta koskeva sääntely vastaisi lähtökohtaisesti kuntalaissa kunnallisvalituksesta säädettyä. Hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa säädettäisiin pääosin kuntalakia vastaavasti myös aluevalitusta edeltävästä oikaisuvaatimuksesta.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 16 luku koskisi pääasiassa hyvinvointialueeseen itsehallinnollisena toimijana liittyviä asioita. Hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen haettaisiin yleensä muutosta hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisesti. Hyvinvointialueesta annettavan lain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta täydentäisivät hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset. Vain jos jostakin asiasta olisi erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudatettaisiin kyseisiä säännöksiä. Erityiset säännökset voisivat koskea muun muassa erilaisia hyvinvointialueen viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Niitä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta yleensä hallintovalituksella.

Oikaisuvaatimusmenettely

Hyvinvointialueen asioissa olisi käytössä yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettely olisi hyvinvointialueen sisäistä hallintomenettelyä ja edeltäisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen olisi tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muutettaisi oikaisuvaatimuksen johdosta. Oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä viranomainen voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvattaisiin hyvinvointialueen jäsenen vaikutusmahdollisuuksia hyvinvointialueen sisäisessä päätöksenteossa. Hyvinvointialueen jäsen voisi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi hyvinvointialueen viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi käytössä laajasti hyvinvointialueen sisäisesti. Menettelyn ulkopuolelle olisi rajattu vain aluevaltuuston ja hyvinvointiyhtymien ylimpien toimielimien päätökset. Niistä valitettaisiin aluevalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu ylimpien toimielimien asemaan.

Aluevalituksen voisi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan hyvinvointialueen sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei olisi rajoitettu vain laillisuusperusteisiin.

Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä hyvinvointialueen jäsen, että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädettäisiin 142 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli aluevalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä silloin voisi tehdä aluevalitusta. Hyvinvointialueen muiden toimielinten kuin aluevaltuuston sekä hyvinvointialueen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.

Aluevalitus

Aluevalitusta koskevat säännökset vastaisivat käytännössä kuntalain kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä. Aluevalitus olisi luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehtäisiin aina hallintooikeudelle. Hyvinvointialueen viranomaisen päätöksistä valitettaisiin aluevalituksella, jollei laissa toisin säädettäisi. Hallintovalituksen käytöstä aluevalituksen sijasta säädettäisiin aina asianomaisessa erityislaissa.

Aluevalitus olisi ensisijainen keino hakea muutosta aluevaltuuston päätökseen. Aluevaltuuston päätöksiin tyytymätön ei voisi tehdä 139 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Aluevalituksen voisi lisäksi tehdä aluehallituksen ja lautakunnan sekä liikelaitoksen johtokunnan ja viranhaltijan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi tällöin valittamisen edellytys. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehtäisi oikaisuvaatimusta määräajassa, päätös saisi lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisiin, muutkin aluevalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Aluevalituksen tekijä ei olisi sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet olisivat vapaamuotoiset. Sen sijaan aluevalituksen voisi tehdä vain ehdotetun säännöksen 2 momentissa mainituilla perusteilla. Aluevalituksen valitusperusteina olisivat päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Säännöksen mukaan aluevalituksen valitusperusteet olisivat: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Valituskelpoisuus ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen voisi tehdä vain hyvinvointialueen viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Lopullisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on hyvinvointialueella ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja aluehallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain aluevaltuuston päätös olisi valituskelpoinen. Aluevaltuuston päätöksestä tehtävässä aluevalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus olisi sekä hyvinvointialueen jäsenellä että asianosaisella. Hyvinvointialueen jäsenistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Asianosaisen määrittely säännöksessä perustuu hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Asianosainen olisi se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Aluevalituksen valitusperusteet olisivat asianosaisella samat kuin hyvinvointialueen jäsenellä eli 140 §:ssä säädetyt laillisuusvirheet. Hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen saisi tehdä myös yhteistyöhön tai yhteistoimintaan osallinen hyvinvointialue ja sen jäsen.

Jatkovalitus hallinto-oikeuden päätökseen

Hyvinvointialueesta ehdotettavassa laissa olisi säännökset myös jatkovalituksesta hallinto-oikeuden päätökseen. Jatkovalitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupamenettelystä pääsääntönä hallintolainkäyttöasioissa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä.

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Hyvinvointialueen asioissa päätös voitaisiin lähtökohtaisesti panna täytäntöön ennen sen tulemista lainvoimaiseksi. Näissä asioiden täytäntöönpanokelpoisuus ennen päätöksen lainvoimaisuutta on päinvastainen kuin hallintovalitusasioissa, joissa pääsääntöisesti vasta lainvoimainen päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpano olisi kuitenkin kielletty, jos oikaisuvaatimus tai valitus kävisi sen johdosta hyödyttömäksi tai jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltäisi täytäntöönpanon.

Käytännön tilanteissa täytäntöönpanoon saattaisi olla mahdollista ryhtyä esimerkiksi silloin, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä arvioitaisi aiheutuvan kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon voisi olla mahdollista ryhtyä silloin, jos erittäin painavat syyt vaatisivat täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on kuitenkin usein etujen ja haittojen vertailua. Jos tällaisessa vertailussa täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon voisi ryhtyä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin olisi aluehallitus tai asianomainen lautakunta. Valitusviranomainen olisi hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Kielto voitaisiin antaa vain oikaisuvaatimuksen tai valituksen käsittelyn yhteydessä. Täytäntöönpanokieltoa ei voisi hakea ilman, että olisi tehnyt oikaisuvaatimuksen tai valituksen. Vaatimus täytäntöönpanon kieltämisestä voitaisiin tehdä samalla, kun tehdään varsinainen valitus, mutta myös myöhemmin valituksen vireillä ollessa. Valitusviranomainen voisi käsitellä täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen kiireellisenä erikseen.

Muutoksenhaku Valtiokonttorin päätökseen

Hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa säädettäisiin muutoksenhausta Valtiokonttorin päätöksiin, joita se voisi tehdä lain 18 ja 20 §:n nojalla liittyen hyvinvointialueiden ottamille lainoille mahdollisesti myönnettävien valtiontakausten hallinnointiin. Valtiokonttorin tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua hallintolain 7 a luvun mukaisesti. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voisi valittaa hallintotuomioistuimeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.

Lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ehdotukset

Yleistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista keskeisistä säännöksistä säädettäisiin sote-järjestämislaissa. Hyvinvointialue vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja olisi järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Uudenmaan erillisratkaisuun perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän välillä säädettäisiin Uusimaa-laissa. Sote-järjestämislakia sovellettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sekä HUS-yhtymään siltä osin, kuin kullakin olisi järjestämisvastuu ja Uusimaa-laissa ja sote-järjestämislaissa ei säädettäisi asiasta toisin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväsiirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa myöhemmin eduskunnalle, kuitenkin siten, että myös nämä lainsäädäntömuutokset olisi hyväksytty ennen uudistuksen voimaantuloa. Erillinen hallituksen esitys sisältäisi erityislakien tekniset muutokset liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Sote-järjestämislakiehdotuksessa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien sote-uudistusta koskevien lausuntojen (PeVL 26/2017, 15/2018 ja 65/2018) perusteella tarkkarajaisemmin palvelujen ja työvoiman hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä. Hyvinvointialue voisi hankkia asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveyspalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen olisi tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Ostopalveluna ei saisi hankkia julkisen vallan käyttöä sisältäviä palveluja, jollei muussa laissa erikseen toisin säädetä, sosiaalityötä, sosiaalipäivystystä, terveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä eikä ensihoitopalveluun kuuluvia järjestämistehtäviä.

Hyvinvointialue voisi vastaavin ostopalveluja koskevin edellytyksin myös hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimaa ja vuokrata sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä vuokratyövoimaksi itse tuottamiinsa palveluihin. Hankittu tai vuokrattu työntekijä ei olisi työsuhteessa hyvinvointialueeseen vaan yksityiseen

palveluntuottajaan tai vuokrausyritykseen, mutta sen tulisi toimia hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa.

Yksityisen palveluntuottajan olisi suoritettava palvelut lainsäädännössä julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle säädettyjen vaatimusten, hyvinvointialueen kanssa tekemänsä sopimuksen ja hyvinvointialueen määrittelemien ohjeiden mukaisesti. Sote-järjestämislaissa säädettäisiin lisäksi ostopalveluntuottajia koskevista vaatimuksista ja ostopalveluntuottajan alihankinnan edellytyksistä. Sote-järjestämislain 19 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan toimintaan sovellettaisiin useita hallinnon yleislakeja (mm. hallintolaki, julkisuuslaki, kielilait). Hyvinvointialueen hankintapäätöksestä olisi ilmettävä, kuinka hyvinvointialue kykenee toteuttamaan järjestämisvastuunsa hankkiessaan palveluja, sekä perustelut sille, että ostopalvelujen hankkimisen edellytykset täyttyvät. Lisäksi hankintapäätöksestä olisi ilmettävä, miten hyvinvointialue on varautunut sopimuksen päättymiseen ja erilaisiin häiriötilanteisiin sekä huolehtinut toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Hyvinvointialueella ja hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi omavalvontavelvollisuus. Lisäksi hyvinvointialueen olisi huolehdittava yksityisten palveluntuottajien ja näiden alihankkijoiden ohjauksesta ja valvonnasta.

Rikosoikeudellinen virkavastuu hankittaessa palveluja tai työvoimaa yksityiseltä palveluntuottajalta ja käytettäessä vuokratyövoimaa

Sote-järjestämislain 20 §:ssä säädettäisiin ostopalveluntuottajan ja tämän alihankkijan henkilöstöön sekä hankittuun ja vuokrattuun työvoimaan sovellettavasta rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellisesta virkavastuusta heidän hoitaessaan hankittaviin sote-palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin myös edellä tarkoitetun yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen tai johdon jäseneen sekä itsenäiseen ammatinharjoittajaan heidän hoitaessaan hankittaviin sote-palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimisessa yksityiseltä palveluntuottajalta on laajalti kyse julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yksityisille palveluntuottajille, jotka eivät ole viranomaisia. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen varmistettaisiin muiden ehdotetun lain säännösten lisäksi siten, että yksityisiin palveluntuottajiin sekä hankittuun ja vuokrattuun työvoimaan ulotettaisiin rikosoikeudellinen virkavastuu.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Rikoslain 40 luvussa on rangaistussäännökset muun muassa lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttämisestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yleisiä virkarikoksia koskevia rangaistussäännöksiä (1—3, 5 sekä 7—10 §) sovelletaan virkamieheen sekä rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin perusteella julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. RL 40 luvun 8 a § (Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana) ja 40 luvun 8 b § (törkeä tekomuoto) eivät kuitenkaan sovellu virkamieheen, vaan kansanedustajaan. Lisäksi luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, julkisyhteisön työntekijään. Se, keitä on pidettävä laissa tarkoitettuina virkamiehinä, julkista valtaa käyttävinä henkilöinä ja julkisyhteisön työntekijöinä, määritellään rikoslain 40 luvun 11 §:ssä.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen (rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentti). Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on voimassa olevassa lainsäädännössämme useita (yli 150). Kyseisissä erityissäännöksissä on tyypillisesti säädetty siitä, että tietyssä tehtävässä toimivaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Ehdotettuun pykälään sisältyisi tällainen erityissäännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta yksityisen palveluntuottajan tuottaessa hyvinvointialueen siltä hankkimia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Ehdotetun sote-järjestämislain 19 §:ssä tarkoitettu rikoslain 40 luvun mukainen rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaisi sitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön virkavastuu, joka koskee kaikkia yleisiä virkarikoksia. Ehdotettu virkavastuusäännös vastaisi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä lukuisia muita rikoslain ulkopuolisia erityisiä virkavastuusäännöksiä. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi yhtä lailla sekä yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevia että tämän alihankkijan palveluksessa olevia työntekijöitä. ”Palveluksessa oleva” kattaisi sellaiset henkilöt, jotka suorittavat tehtävää työsuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi myös vuokratyöntekijöitä, jotka eivät ole työsuhteessa hyvinvointialueeseen, vaan henkilöstövuokrausyritykseen, mutta toimivat hyvinvointialueen työnjohdollisessa alaisuudessa.

Virkavastuusääntely koskisi yksityisiä palvelujentuottajia yritystoiminnan muodosta riippumatta ja se ulotettaisiin myös oikeushenkilön johtoon ja toimielinten jäseniin. Virkavastuusääntely koskisi myös yksityisenä palveluntuottajana toimivaa itsenäistä ammatinharjoittajaa, mistä olisi säädetty erikseen sen vuoksi, ettei ilmaisu ”palveluksessa oleva” kata tällaista toimijaa.

Muutoksenhaku

Sote-järjestämislain 60 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Ehdotetun 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa. Hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen tyytymätön voisi hakea siihen oikaisua hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetyn mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voisi valittaa hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetyn mukaisesti aluevalituksella hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakusäännös ei koskisi sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilaeissa

säädettyjä asiakasta koskevia yksilöpäätöksiä, vaan näiden osalta muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat edelleen kyseisissä substanssilaeissa.

Ehdotetun 60 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhausta valtion viranomaisen sote-järjestämislai lain nojalla tekemään päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan.

Ehdotetun 60 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston sote-järjestämislain 38 §:n perusteella tekemää päätöstä hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei hallintotuomioistuin toisin päätä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei synny tilannetta, jossa pitkään aikaan ei olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kannalta tärkeää yhteistyösopimusta. Kuitenkin käytännön soveltamistilanteiden moninaisuuden ja ajoittaisen yllättävyyden vuoksi säädettäisiin, että valitusviranomaisella olisi mahdollisuus kieltää päätöksen täytäntöönpano.

Ehdotetun 60 §:n 4 momentissa olisi informatiivinen viittaus uhkasakkolakiin. Sen mukaan muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä keskeyttämisuhan asettamista ja täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen sovellettaisiin, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Ehdotetun lain 48 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen määräyksen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta, toiminnan keskeyttämisestä sekä toiminnassa käytettävän palveluyksikön, sen osan tai laitteen käytön kieltämisestä.

Lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat pelastustoimen järjestämislain ehdotukset

Yleistä

Pelastustoimen järjestämistä koskevista keskeisistä säännöksistä säädettäisiin pelastustoimen järjestämislaissa. Hyvinvointialue vastaisi pelastustoimen järjestämisestä alueellaan ja olisi järjestämisvastuussa asukkaidensa pelastustoimeen kuuluvista palveluista. Uudenmaan erillisratkaisuun perustuvasta pelastustoimen järjestämisvastuusta säädettäisiin Uusimaa-laissa. Pelastustoimen järjestämislakia sovellettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin siltä osin, kuin kullakin olisi järjestämisvastuu ja Uusimaa-laissa ja pelastustoimen järjestämislaissa ei säädettäisi asiasta toisin.

Pelastustoimen tehtäväsiirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista säädettäisiin uudistuksen voimaanpanolaissa. Pelastustoimen järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen pelastuslaissa. Pelastuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa myöhemmin eduskunnalle, kuitenkin siten, että myös nämä lainsäädäntömuutokset olisi hyväksytty ennen uudistuksen voimaantuloa. Erillinen hallituksen esitys sisältäisi erityislakien tekniset muutokset liittyen pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Pelastustoimen järjestämislakiehdotuksessa määriteltäisiin perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella pelastustoimen järjestämislakia koskevasta hallituksen esityksestä

(HE16/2017 vp) antaman lausunnon (PeVL 27/2017 vp) perusteella täsmällisemmin, millaisia palveluita kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin voisi koskea.

Muutoksenhaku

Pelastustoimen järjestämislain 20 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta ehdotetun lain perusteella annettuihin päätöksiin. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen tyytymätön voisi hakea siihen oikaisua hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetyn mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voisi valittaa hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetyn mukaisesti aluevalituksella hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakusäännös ei koskisi pelastustoimen substanssilaeissa säädettyjä henkilön oikeusasemaa merkittävästi koskevia päätöksiä, vaan näiden osalta muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat edelleen kyseisissä substanssilaeissa.

Pelastustoimen järjestämislain 20 §:n 2 momentin mukaisesti muutoksenhakuun valtion viranomaisen tekemistä päätöksistä ja hyvinvointialueen viranomaisen tekemistä päätöksistä oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). Viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan.

Pelastustoimen järjestämislain 20 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhausta uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen säädettäisiin uhkasakkolaissa (1113/1990).

Lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat voimaanpanolain ehdotukset

Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi uudistuksen liittyvien lakien voimaantulosta sekä sote-uudistuksen toimeenpanon liittyvistä asioista. Voimaanpanolaissa säädettäisiin muun muassa ensimmäisestä hyvinvointialue- ja maakuntajaosta, tehtävien siirtymisestä hyvinvointialueille, väliaikaisista toimielimistä, henkilöstön ja omaisuuden siirrosta, siirtyviä sopimuksia koskevasta mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta sekä erinäisistä järjestelyistä koskien mm. erityishuoltopiirien toiminnan jakamista. Lakivaliokunnan toimialaan kuuluisivat voimaanpanolain 65 §:ssä ehdotetut muutoksenhakusäännökset.

Voimaanpanolain 8 §:n mukaan hyvinvointialueilla uudistuksen toimeenpanon valmistelusta vastaisi väliaikaiset valmistelutoimielimet. Lähtökohtana olisi, että laissa mainitut osapuolet itse asettaisivat toimielimen. Jos kuitenkin asiasta ei sovittaisin, valmistelutoimielimen asettaisi valtioneuvosto. Tästä kuntien tai valtioneuvoston päätöksestä ei saisi hakea muutosta.

Hyvinvointialueen, väliaikaisen valmistelutoimielimen ja väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän päätökseen haettaisiin muutosta normaalisti hyvinvointialueesta annetun lain mukaisella oikaisuvaatimuksella ja aluevalituksella.

oikaisuvaatimus väliaikaisen valmistelutoimielimen päätöksestä tehdään valmistelutoimielimelle ja valmistelutoimielimen toimikauden päätyttyä aluehallitukselle.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi myös takautuvasta mahdollisuudesta puuttua hyvinvointialueelle siirtyviin ostopalvelu- ja niihin liittyviin käyttö- ja vuokrasopimuksiin. Esityksen mukaan sellaiset sopimukset olisivat mitättömiä, joissa olisi sovittu ostopalvelujen ulkopuolelle nimenomaisesti laissa säädetyistä tehtävistä mm. julkisen vallan käyttö, sosiaalipäivystys tai järjestämisvastuun toteuttamisesta siten, että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa palvelujen järjestämisestä. Irtisanomis- ja uudelleen neuvottelumahdollisuus koskisi sopimuksia, joissa sovittu järjestämisvastuuseen kuuluvista asioista vastoin lakia muutoin kuin ilmeisesti tai jotka eivät turvaa hyvinvointialueelle riittävää omaa palvelutuotantoa. Laissa säädettäisiin myös palvelutuottajan oikeudesta saada korvauksia sellaisista välittömistä investoinneista, jotka sille jäisivät hyödyttömäksi sopimuksen ennenaikaisen päättymisen johdosta. Mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia ja vahingonkorvausta koskevat erimielisyydet käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Hallintoriita-asioina käsiteltäisiin myös muut voimaanpanolain perusteella tehtäviä sopimuksia koskevat riita-asiat.

Voimaanpanolain 32 §:n mukaan valtiokonttori päättäisi eräistä siirtyviä lainoja ja takauksia koskevista muutoksista. Valtiokonttorin päätökseen haettaisiin muutosta hyvinvointialueesta annetun lain perusteella.

Voimaanpanolain 43 §:n mukaan kunnalla olisi oikeus saada korvausta uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen perusteella. Lisäksi valtioneuvosto päättäisi mm. HUS-järjestämissopimuksesta siltä osin kuin osapuolet eivät pääsisi siitä sopimukseen. Valtioneuvoston päätökseen haettaisiin muutosta siten, kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.