Olli Mäenpää
5.3.2021

Lakivaliokunnalle/Täydentävä lausunto

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)

Virheellinen menettely luottamustoimessa

Aluehallituksen selvitystoimivalta

Hyvinvointialueita koskevan 1. lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa määriteltäisiin aluehallitukselle velvollisuus vaatia luottamushenkilöltä selvitys, jos on syytä epäillä tämän syyllistyneen virkarikokseen tai menetelleen luottamustehtävässään velvollisuuksiensa vastaisesti.

Aluehallituksen tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 43 §:n mukaan vastata muun muassa hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä aluevaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta. Nämä aluehallituksen yleiset vastuut huomioon ottaen voidaan pitää mahdollisena, että aluehallitukselle säädettään lailla velvollisuus vaatia ehdotetun kaltainen selvitys. Kysymys on yleisemmin hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan kuuluvasta valvontavastuusta, jonka toteuttamiseksi luottamushenkilön tekemän mahdollisen virkavirheen tai muun lainvastaisen toimen selvittämistä pitää perusteltuna. Vastaavansisältöinen valvontavastuu ja toimivalta selvityksen vaatimiseen kuuluu kuntalain 85 §:n 2 momentin nojalla kunnanhallitukselle.

Aluehallituksen selvitystoimivalta turvaa osaltaan luottamusta alueellisen demokratian ja luottamushenkilöhallinnon lainmukaisuuteen ja toimivuuteen. Aluehallituksen selvitystoimivalta ei kuitenkaan muodosta estettä yleisten laillisuusvalvontaviranomaisten (oikeusasiamies, oikeuskansleri) tai esitutkintaviranomaisten toiminnalle.

Luottamushenkilö päättää itsenäisesti, minkäsisältöisen selvityksen hän antaa ja myös viime kädessä siitä, antaako hän selvityksen. Luottamushenkilöltä ei hänelle kuuluvan itsekriminointisuojan vuoksi voida vaatia selvitystä, jossa tämä myöntäisi syyllistyneensä rikokseen. Luottamushenkilöllä ei myöskään ole velvollisuutta esittää itsekriminointisuojan piiriin kuuluvia tietoja. Velvollisuus noudattaa itsekriminointisuojaa perustuu suoraan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perustuslain

8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joten velvollisuutta ei tarvitse erikseen määritellä säädettävässä laissa.

Selvityksen käsittelyssä noudatetaan hallintolain säännöksiä ja syyttömyysolettamaa. Hallintolain 31 §:n mukaan aluehallituksen on huolehdittava asian selvittämisestä. Lain 6 §:n mukaan selvityksen käsittelyssä noudatetaan mm. puolueettomuusperiaatetta, ja aluehallitus voi käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Mikäli selvityksen johdosta ryhdytään joihinkin toimenpiteisiin, niitä koskeva aluehallituksen päätös on hallintolain 45 §:n mukaan perusteltava sisällöllisesti ja oikeudellisesti.

Selvityksen vaatimisesta päättäminen ja sen käsittely tapahtuisi ehdotuksen mukaan aluevaaleilla valitun aluevaltuuston asettamassa aluehallituksessa, joka on luottamushenkilöistä koostuva toimielin. Toimielimen jäsenet toimivat asiaa käsitellessään rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina.

Esitetyin perustein selvityksen vaatimista koskevaa säännösehdotusta voidaan pitää asianmukaisena. Luottamushenkilön oikeusturvan takeita asian käsittelyssä voidaan niin ikään pitää riittävinä.

Tarvittaessa aluehallituksen tulisi saman säännösehdotuksen ilmoittaa asiasta aluevaltuustolle. Aluehallituksen selvitystehtävää koskeva säännös liittyy asianmukaisella tavalla aluevaltuuston asiaa koskevaan toimivaltaan, josta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 3 ja 4 momentissa.

Velvollisuus tehdä rikosilmoitus

Aluehallituksen tulisi lisäksi viipymättä tehdä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Tällainen lakisääteinen velvollisuus rikosilmoituksen tekemiseen on poikkeuksellinen, joskin samanlainen sääntely sisältyy kuntalain 85 §:n 2 momenttiin. Ilmeisen virkarikoksen määrittely on varsin tulkinnanvarainen, eikä sääntelyn tarpeellisuus ei muutenkaan ole ilmeinen. On hyvin ajateltavissa, että päätöksenteko tältä osin kuuluisi aluehallituksen harkintaan ilman erityistä sääntelyä.

Rikosoikeudellisen vastuun epäsymmetria

Hyvinvointialueen palveluksessa olevien työsuhteisten henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu muodostuisi järjestämislakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan suppeammaksi kuin vastaavanlaisia tehtäviä suorittavien yksityisten palveluntuottajien työntekijöiden rikosoikeudellinen vastuu. Rikosoikeudellisen vastuun eroa yksityisen palveluntuottajan henkilöstön ja maakunnan työsuhteisen henkilöstön välillä voidaan pitää ongelmallisena, sillä sille ei työtehtävien samanlaisuus huomioon ottaen ole asiallisia perusteita.

Yhtenä mahdollisena ratkaisumallina, jolla rikosoikeudellisen vastuun epäsymmetria voitaisiin korjata, olisi määritellä hyvinvointialueen työntekijöiden ja yksityisten palveluntuottajien työntekijöiden rikosoikeudellinen virkavastuu samansisältöiseksi. Tällainen määrittely voisi perustua ehdotetun 20 §:n 1 momentin muuttamiseen siten, että myös yksityisen palvelutuottajan palveluksessa olevaan työntekijään sovellettaisiin *julkisyhteisön työntekijään rikoslain 40 luvun mukaan sovellettavaa* rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Kyseessä olisi sääntely, joka poistaisi sen ilmeisen epäyhdenvertaisuuden, jonka säännösehdotus aiheuttaisi sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa. Ehdotetunkaltainen sääntely tulisi sovellettavaksi vain käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen soveltamisalalla. Tämä olisi perusteltua myös siltä kannalta, että suurin osa tilanteista, joissa samansisältöisiä julkisia hallintotehtäviä hoitavat sekä yksityisen että julkisyhteisön palveluksessa olevat työntekijät, sijoittuu juuri sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen. Eroavuus olisi siten rajallinen suhteessa muun lainsäädännön nojalla julkista hallintotehtävää hoitavien, yksityisen palveluksessa olevien työntekijöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdistaminen ehdotetulla tavalla ja ehdotetussa laajuudessa rikoslain 40 luvun mukaisesti sekä julkisyhteisön työntekijöihin ja että julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisen palveluntuottajan työntekijöihin täyttäisi sinänsä laajuudeltaan myös sen perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti esittämän vaatimuksen, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on lakisääteisesti kohdistettava rikosoikeudellinen virkavastuu.

Kuten lakivaliokunta on tältä osin jo aikaisempaa esitystä arvioidessaan todennut, rikoslain 40 luvun yleisempi muuttaminen tältä osin edellyttäisi huolellista arviointia ja erillistä valmistelua (LaVL 12/2018 vp, s 23-24). Tällaiselle arvioinnille ja valmistelulle on edelleen perusteltu tarve, ja siinä tulisi arvioida myös perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

Valituskielto sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa koskevaan hyvinvointialueen päätökseen

Hankintalakia ehdotetaan 46. lakiehdotuksessa muutettavaksi siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta hyvinvointialueesta annetun lain nojalla. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamista koskevaan hyvinvointialueen hankintapäätökseen ei ehdotetun valituskiellon johdosta saisi valittaa aluevalituksella.

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

tös järjestämislakiehdotuksen vaatimukset ja erityisesti sen 16 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti määritellyt päätöksenteon laillisuusedellytykset. Myös muun muassa hallintolain noudattamista koskevat vaatimukset jäisivät tältä osin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

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

On sinänsä perusteltua, että hankintapäätöksen 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.

Mahdollisena sääntelyratkaisuna voidaan pitää oikeutta tehdä markkinaoikeuteen aluevalitus hyvinvointialueen hankintapäätöksestä. Aluevalituksen käyttämistä muutoksenhakukeinona puoltaa hankintapäätöksen keskeinen merkitys hyvinvointialueen ydintoimintojen kannalta. Markkinaoikeudelle olisi samalla selvyyden vuoksi välttämätöntä säätää toimivalta tutkia hankintapäätöksen lainmukaisuus myös järjestämislain ja hallintolain kannalta.

Toisena vaihtoehtona olisi sallia erikseen aluevalitus hallinto-oikeuteen hyvinvointialueen hankintapäätöksestä. Saman hankintapäätöksen lainmukaisuuden arviointi kahdessa eri tuomioistuimessa voisi kuitenkin perusteettomasti viivästyttää oikeudenkäyntiä.

Vastuuhenkilö ja palveluntuottajan vastuu

Järjestämislakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan yksityisen palveluntuottajan olisi nimettävä siinä tarkoitettu vastuuhenkilö ja vastuuhenkilöitä. Vastuuhenkilön tehtävänä olisi säännösehdotuksen mukaan varmistaa ”käytännön tasolla” velvoitteiden täyttäminen ja huolehtia tehtävien lainmukaisesta hoitamisesta. Vastuuhenkilön oikeudellinen vastuu kohdistuisi näiden hänelle säännöksessä määriteltyjen varmistamis- ja huolehtimistehtävien asianmukaiseen ja lainmukaiseen hoitamiseen. Ehdotettua varmistamis- ja huolehtimistehtävien määrittelyä voidaan sinänsä pitää tarpeellisina ja perusteltuna.

Vastuuhenkilön oikeudellinen vastuu on nähtävästi tarkoitettu tavanomaiseksi työntekijän vastuuksi hänelle kuuluvien työtehtävien huolellisesta ja lainmukaisesta hoitamisesta. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna vastuuhenkilöille määritellyt tehtävät eivät vaikuta yksityisen palveluntuottajan vastuuseen, joka koskee sille säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden ja sopimusperusteisesti määriteltyjen tehtävien toteuttamista. Tämä palveluntuottajan oikeudellinen vastuu ei perustu ehdotettuun säännökseen, vaan palveluntuottajan lakisääteisiä velvoitteita koskevaan sääntelyyn ja palveluntuottajan sopimusoikeudelliseen vastuuseen.

Vastuuhenkilöä koskeva sääntely on kuitenkin säännösehdotuksessa muotoiltu sillä tavoin yleisluonteiseksi ja laajaksi, että vastuun kohdentamisesta saattaa syntyä epäselvyyttä. Sääntelyä voisi olla paikallaan täsmentää esimerkiksi korvaamalla henkilökohtaiseen vastuuseen viittaavaa terminologiaa viittauksella kyseisen (yhteys)henkilön huolehtimis- ja varmistamistehtäviin.

Oikaisuvaatimusta koskeva sääntely

Oikaisuvaatimuksen ala

Hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä, joilla määritellään oikaisuvaatimuksen alaa eli oikaisuvaatimuskelpoisuutta. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevat päätökset määräytyisivät siten edelleen voimassa olevan erityislainsäädännön mukaan. Sama koskee valituksen alan määräytymistä.

Sosiaalihuollossa oikaisuvaatimuksen ala määräytyy lain 50 §:n mukaan niin, että lain 45 ja 46 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimuksen kohteena ovat siten yksittäisen henkilön sosiaalipalvelujen järjestämistä koskevat yksilölliset päätökset.

Terveydenhuoltolakiin ei sisälly oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä, eikä laissa säännellä muutenkaan muutoksenhakua terveydenhoidossa. Sovellettavaksi tulevat siten ensisijaisesti hallintoprosessilain säännökset, jotka määrittelevät muutoksenhakua valittamalla hallinto-oikeuteen. Hoitopäätöstä ja esimerkiksi lähetteen laatimista ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidetä valituskelpoisena päätöksenä. Erityissäännöksen puuttuessa niihin ei voi vaatia myöskään oikaisua. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutosta myöskään tähän peruslähtökohtaan.

Oikaisuvaatimus toiselle viranhaltijalle

Hyvinvointialueita koskevan 1. lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentin mukaan viranhaltijan päätöksestä tehtäisiin oikaisuvaatimus toiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimuksen kohteena olisivat yksilön oikeuksien ja oikeusturvan kannalta erittäin merkittävät päätökset, jotka määritellään 96 §:n 3 momentissa. Kysymys on lähtökohtaisesti hyvinvointialueen viranomaiselle kuuluvasta päätösvallasta, jonka aluevaltuusto on siirtänyt yksittäiselle viranhaltijalle.

Vaikka oikaisuvaatimus viranhaltijan päätöksestä voidaan sinänsä lailla säätää tehtäväksi toiselle viranhaltijalle, perusteita tällaiselle sääntelylle ei voida katsoa olevan tilanteessa, jossa viranhaltijan päätöksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja oikeusturvaan. Oikaisuvaatimus olisi siten lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentin tarkoittamissa tilanteissa perusteltua säätää tehtäväksi laissa säädetylle tai hallintosäännössä määritellylle toimielimelle.

Lakiehdotuksen 139 §:n 1 momentissa määritellään yleisesti päätöksentekijät, joiden päätöksiin saa vaatia oikaisua. Tässä 1 momentin yleissäännöksessä olisi vält-

tämätöntä selvyyden vuoksi mainita myös viranhaltijat, vaikka viranhaltijapäätöksestä tehtävästä oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin erikseen pykälän 4 momentissa.

Oikeusturvakeinot ja muutoksenhakutiet

Hallituksen esitys ei lähtökohtaisesti muuttaisi oikeusturvakeinojen soveltamisalaa tai tuomioistuinten toimivaltaa. Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019) eli hallintoprosessilaki määrittää myös sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa, onko kyseessä valitusasia vai hallintoriita-asia. Oikaisuvaatimusmenettely määräytyisi edelleen hallintolakiin 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.

Merkittävin rajoitus oikeusturvan saatavuuteen ja hallintotoiminnan tuomioistuinvalvontaan perustuisi ehdotettuun valituskieltoon, joka koskee markkinaoikeudessa käsiteltäviä asioita. Siihen liittyvää problematiikkaa on käsitelty edellä erikseen.