VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sote-uudistus

HE 241/2020 vp
Sote-uudistus
Vastine lakivaliokunnalle 7.4.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö
Sisäministeriö
Oikeusministeriö

Sisällys

Vastineen sisältö **4**

Laki hyvinvointialueesta **4**

2 luku Hyvinvointialueen tehtävät ja järjestämisvastuu 4

10 § Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta 4

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin 4

11 § Hyvinvointialueiden seuranta ja laillisuusvalvonta 4

20 § Takauskorvaus ja takautumisoikeus 5

4 luku Aluevaltuusto 5

22 § Aluevaltuuston tehtävät 5

8 luku Hyvinvointialueiden yhteistoiminta 6

10 luku Luottamushenkilöt 6

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus 6

Luottamushenkilön virheellinen menettely 6

15 luku Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla 8

16 luku Oikaisuvaatimus ja aluevalitus 10

138 § Luvun säännösten soveltaminen 10

139 § Oikaisuvaatimus 10

143 § Oikaisuvaatimus- ja valitusaika 12

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä **12**

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu 8 § 12

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin 9 § 15

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen 10 § 16

Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta 3 luku 19

Julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön määrittely 19

Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta (12 §) 21

Palvelutarpeen arviointi ja virkalääkärivaatimus (12 § 3 momentti) 24

Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset - sääntelyrakenne 26

Yksityisen palveluntuottajan alihankinta 17 § 27

Hallinnon yleislakien soveltaminen yksityisen palveluntuottajan toimintaan 19 § 28

Rikosoikeudellinen virkavastuu 20 § 29

Omavalvonta ja viranomaisvalvonta (6 luku) 34

40 § Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonta....34
41 § Hyvinvointialueen ohjaus- ja valvontavelvollisuus....35
42 § Viranomaisvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus....35
43 § Valvonta-asian käsittely....35
44 § Viranomaisten välinen yhteistyö....35
46 § Tarkastusoikeus....36
47 § Muutoksenhakukielto hallinnolliseen ohjaukseen....37
49 § Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus....37
Muutoksenhaku (60 §) ja muut oikeusturvakeinot....37
Muutoksenhaku hankintapäätökseen....39
Laki pelastustoimen järjestämisestä....42
5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin....42
6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös....44
8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle....46
16 § Hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonta....46
Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki....47
1 § Maakuntajako ja hyvinvointialueet....47
20 § Muutoksenhaku....47
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla....48
Muutoksenhaku (26 §)....48
HUS ja oikeuspaikka....49
Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta....49
Valituskiellot....49
Eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta (29 §)....50
Siirtymäaika ja virkavastuu....52
Velvollisuus maksaa sopimussakkoa ja vahingonkorvausta (30 §)....52
Palvelujen hankkiminen siirtymäajalla (65 §)....54
Muutoksenhaku....56
Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta....58

30 § Oikaisumenettely ja 31 § Muutoksenhaku 58
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 60
51 § Oikaisumenettely ja 52 § Muutoksenhaku 60
56 § Uhkasakko 62
Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta....62
Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 63
Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä ...63
Rikoslaki 63
Muut asiantuntijalausunnoissa esiin nousseet asiat....65
Potilasdirektiivi 65
Ahvenanmaan maakunnan huomioita 66
Uudistuksen muutoskustannukset....67

Vastineen sisältö

Tässä vastineessa *sosiaali- ja terveysministeriö*, *sisäministeriö*, *valtiovarainministeriö* sekä *oikeusministeriö* esittävät kukin osaltaan kantansa eduskunnan lakivaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin koskien hallituksen esitystä HE 241/2020 vp. Asioita käsitellään vastineessa pääasiallisesti laeittain lukuun ottamatta vastineen viimeistä lukua (*Muut asiantuntijalausunnoissa esiin nousseet asiat*). Esitykseen alun perin sisältyneisiin pykäliin on vastineen liitteissä (8 liitettä) tehty muutosmerkinnöin niihin tässä vastineessa esitettävät muutokset.

Laki hyvinvointialueesta

2 luku Hyvinvointialueen tehtävät ja järjestämisvastuu

10 § Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta

Valviran näkemyksen mukaan 10 §:n 2 momentissa olisi syytä todeta hyvinvointialueiden suorittaman valvonnan ensisijaisuus (järjestämisvastuuseen kuuluva omavalvonta) suhteessa valvontaviranomaisten viranomaisvalvontaan (aluehallintovirastot ja Valvira). Järjestämislakiehdotuksen 44 §:ssä on säännös viranomaisten välisestä yhteistyöstä, mutta Valvira katsoo, että valvontatehtävistä ja toimivallasta tulisi säätää myös hyvinvointialuelaissa ehdotettua selvemmin.

> *Valtiovarainministeriö* katsoo, että hyvinvointialueesta annettavan lain 10 §:n 2 momentissa määritellään hyvinvointialueen toimivaltaa järjestämisvastuuseen kuuluvassa valvonnassa. Säännöksessä ei määritellä eikä siinä tule määritellä eri valvontaviranomaisten välisiä toimivaltarajoja. Säännöksen perusteella on sinänsä selvää, että hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu sille palveluja tuottavien muiden palveluntuottajien valvonnassa.

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin

11 § Hyvinvointialueiden seuranta ja laillisuusvalvonta

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että lain 11 §:n 2 momentissa ehdotetun aluehallintoviraston mahdollisuutta kantelun perusteella tutkia hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuutta koskevan ehdotuksen tarkoituksena on pääsääntöisesti säilyttää aluehallintoviraston valvonta ja kanteluiden käsittely nykyisellä tasolla eikä ainakaan huomattavasti laajentaa aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvien kanteluiden määrää. Nyt ehdotetussa muodossa ehdotetun lain 11 §:n 2 momentti laajentaisi kuitenkin aluehallintoviraston toimivaltaa tutkia sellaisten toimijoiden, joiden toimintaa ei nykyisin voida tutkia kuntalain vastaavan säännöksen nojalla, toimintaa. Pahimmillaan säännös aiheuttaisi epäselvyyttä siitä, minkä lain nojalla aluehallintovirastoon tullut kantelu tulisi tutkia, kun sekä sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä, että ehdotetussa laissa annettaisiin toimivalta tutkia kantelu.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ehdottaa, ettei ehdotettuun lakiin oteta ehdotettua 11 §:n 2 momenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä on jo säädetty aluehallintoviraston toimivallasta. Aluehallintovirasto ehdottaakin, että tarvittavat säännökset otetaan kyseisiin substanssilakeihin. Esityksessä tuodaan esiin, että pelastustoimen valvonnasta on jo

säädetty pelastuslaissa. Aluehallintovirasto toteaa vielä, että esimerkiksi lakisääteisten kuntayhtymien toiminnasta voi kannella oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Oikeusturvan kannalta ei ole näin ollen tarvetta laajentaa aluehallintoviraston toimivaltaa. Mikäli 11 §:n 2 momenttia ei poistettaisi, selvyyden vuoksi tulisi tarkentaa, että esimerkiksi aluehallintoviraston toimivallasta valvoa sosiaali- ja terveydenhuoltoa säädetään sote-järjestämislaissa, eikä toimivaltaa tältä osin ole rajattu ainoastaan kanteluasioihin.

> *Valtiovarainministeriö* katsoo, että ehdotettu sääntely vastaa kuntalain sääntelyä, eikä se näin ollen supista tai laajenna aluehallintoviraston tai muiden valvontaa tekevien viranomaisten toimivaltaa suhteessa nykytilaan.

20 § Takauskorvaus ja takautumisoikeus

Korkein hallinto-oikeus totea lausunnossaan, että lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentista ei käy ilmi, missä ajassa Valtiokonttorilla on oikeus periä lainansaajalta lainanmyöntäjälle maksettu takauskorvaus.

> *Valtiovarainministeriön vastaus*:
>
> Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annettavan lain 20 §:n 3 momentissa ei säädettäisi sitä, missä ajassa Valtiokonttorin tulisi periä lainansaajalta lainanmyöntäjälle maksettu takauskorvaus viivästyskorkoineen takaisin. Vastaavanlainen säännös on voimaanpanolain 37 §:n 3 momentissa. Takauskorvaussaaminen on erääntynyt saatava, jonka perimisaikataululle ei ole asetettu rajoja muussakaan takauksia koskevassa erityislainsäädännössä. Päätösvalta takauskorvauksen perimisessä olisi Valtiokonttorilla, joka on velvollinen toimimaan asiassa hallinnon yleislakien sekä esimerkiksi hyvän perintätavan ja saatavien vanhentumista koskevien säännösten mukaisesti.

4 luku Aluevaltuusto

22 § Aluevaltuuston tehtävät

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annetun lain 148 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta vastaavasti kuin kuntalain 143 §:ssä. Kyseisen pykäläehdotuksen mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annetun lain 24 §:n 2 momentissa on kuitenkin erikseen säännös, jonka mukaan valtuutettujen määrää koskeva aluevaltuuston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan selkeämpää lain systematiikassa olisi sijoittaa lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely muutoksenhakusääntelyn yhteyteen. Lisäksi kun hyvinvointialueesta annetun lain 24 §:n 2 momentin mukaiseen päätökseen haetaan muutosta aluevalituksella, lienee erillinen täytäntöönpanosäännös tarpeeton, koska se sääntelee lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta samalla tavalla kuin lakiehdotuksen 148 §. Ainoana erona on, että lain 24 §:n 2 momentista puuttuu täytäntöönpanon kieltämiselle lain 148 §:ssä asetettu edellytys muutoksenhaun käymisestä täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että lain 24 §:n 2 momentin päätösten osalta hallintotuomioistuimella olisi laajempi harkintavalta täytäntöönpanon kieltämisen suhteen kuin muiden hyvinvointialueesta annetun lain mukaisten päätösten osalta. Lainkohdan perusteluista ei ole kuitenkaan luettavissa tällaista tarkoitusta lainkohdan säätämiselle.

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja esittää lain 24 §:n 2 momentissa olevan säännöksen poistamista oikeusministeriön lausunnossa esitetyillä perusteluilla.

8 luku Hyvinvointialueiden yhteistoiminta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallintoriita-asioita koskevan hyvinvointialueesta annetun lain 68 §:n osalta sääntelyn selkeyteen: pykälässä mainitaan ”yhteistoimintasopimus” ensimmäisen kerran. Pykälässä jää hieman epäselväksi, viitataanko tällä termillä lain 52 §:n sopimukseen, 55 §:ssä säänneltyyn sopimukseen yhteisestä toimielimestä, lain 57 §:ssä säänneltyyn sopimukseen viranomaistehtävien hoitamisesta, lain 59 §:ssä säänneltyyn hyvinvointiyhtymän perussopimukseen vai kaikkiin näistä? Termin sisältöä ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissakaan. Pykälässä olisi tarpeen määritellä tarkemmin, mihin sopimukseen siinä viitataan, ja mikäli tarkoituksena on viitata kaikkiin 8 luvussa säänneltyihin sopimuksiin, voisi pykälässä käyttää esimerkiksi termiä ”tässä luvussa tarkoitetut sopimukset”.

Valtiovarainministeriö toistaa hallintovaliokunnalle antamassaan vastineessaan toteamansa ja katsoo, että ”yhteistoiminta” ja ”yhteistoimintasopimus” ovat vakiintuneita kuntien väliseen julkisoikeudelliseen yhteistoimintaan liittyviä käsitteitä, joiden merkityssisältö on tässä asiayhteydessä yksiselitteinen. Koska hyvinvointialueesta annettavassa laissa ehdotettu sääntely vastaa näiltä osin lähes sellaisenaan kuntalain sääntelyä, kuntalain käsitteistöstä poikkeamista ei voi pitää perusteltuna.

10 luku Luottamushenkilöt

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Oikeusministeriö huomauttaa, että hyvinvointialueesta annetun lain 83 §:n 1 momenttiin ja 91 §:n 2 momenttiin sisältyvät virkkeet, joiden mukaan päätös voidaan panna täytäntöön heti. Virkkeiden merkitys ja suhde lain 148 §:n säännökseen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta jää epäselväksi, eikä niistä ole lainkohtien yksityiskohtaisissa perusteluissa ollenkaan avattu.

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja toteaa, että lausunnoissa mainituilla säännöksillä ei ole yhteyttä 148 §:n mukaiseen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Säännökset liittyvät 43 §:ssä tarkoitettuihin aluehallituksen tehtäviin ja ne muodostavat poikkeuksen 43 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan aluehallitus vastaa muun ohella aluevaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Oikeusministeriön lausunnossa viitatuissa tilanteissa päätökset voidaan siis panna täytäntöön ilman aluehallituksen erillisiä täytäntöönpanotoimia.

Luottamushenkilön virheellinen menettely

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitetään huomiota virheellistä menettelyä luottamustoimessa koskevaan hyvinvointialueesta ehdotettavan lain 90 §:n 2 momentin sääntelyyn. Lausunnon mukaan ehdotetussa momentissa käytetyt ilmaisut eivät näyttäisi olevan sopusoinnussa vakiintuneita rikosoikeudellisia kynnyksiä kuvaavan terminologian kanssa. Lausunnossa kysytään, onko perusteltua tehdä luottamushenkilön menettelyä koskevaa rikosoikeudellista arviointia poliittisessa elimessä ja sitoa arviointi omintakeisiin kynnyksiin. Lausunnossa ei myöskään nähdä perusteita sille, miksi aluehallituksen pitäisi pyytää selvityksiä asiassa, joka jo ylittää esitutkintakynnyksen.

Professori Olli Mäenpään mukaan 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. Selvityksen vaatimista koskevaa säännösehdotusta voidaan Mäenpään lausunnossaan esittämillä perusteilla 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. 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.

Professori Sakari Melander katsoo, että kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin on katsottu kuuluvan, että kunnan luottamushenkilöt ja kunnan viranomaiset itse selvittävät vaikeuksien syyt ja tekevät päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää (HE 250/2016 vp, s. 14). On huomattava, että kuntalain 85 §:ää on vuonna 2016 muutettu, kun kuntalakiin sisällytettiin säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettelystä (HE 250/2016 vp). Kuntalain 85 § on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 62/2016 vp). Nyt käsillä olevan esityksen 1. lakiehdotuksen 90 § on käytännössä sanamuodoltaan kuntalain 85 §:ää vastaava. Edellä esitetty huomioon ottaen 1. lakiehdotuksen 90 §:lle voidaan nähdäkseni esittää kuntalain 85 §:ää vastaavat hyvinvointialueen itsehallintoon liittyvät perusteet, minkä lisäksi johdonmukaisuussyyt suhteessa kuntalain 85 §:ään vastaavaan säännökseen perustelevat säännöksen sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen. On huomattava, että kuntalain 85 §:ää koskevan vuonna 2016 toteutetun muutoksen yhteydessä sen 2 momentin sanamuotoa muutettiin vastaamaan pikemmin esitutkintakynnystä (on syytä epäillä) kun syytekynnystä (todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi) (HE 250/2016 vp, s. 19). 1. lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentti on tältäkin osin sanamuodoltaan kuntalain 85 §:n 2 momenttia vastaava. Lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta olisi Melanderin käsityksen mukaan ongelmallista, jos hyvinvointialueen luottamushenkilön luottamustoimessaan toteuttaman virheellisen menettelyn käsittelyn kynnyksestä säädettäisiin eri tavoin kuin kunnan luottamushenkilön suhteen. Aivan ongelmatonta ei Melanderin käsityksen mukaan sinänsä ole, että 1. lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa ja kuntalain 85 §:n 2 momentissa käytetään ilmaisuja (”jos on syytä epäillä, että – – on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen”), jotka vahvasti viittaavat siihen, että esimerkiksi hyvinvointialueen aluehallitus voisi 1. lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa tarkoitetussa ilmoituksessaan todeta, että luottamushenkilö on tai ei ole syyllistynyt virkarikokseen. Toisaalta on otettava huomioon se edellä mainittu seikka, että sääntelyn tarkoitus liittyy hyvinvointialueen itsehallintoon, minkä lisäksi aluehallituksen on viipymättä tehtävä asiassa rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely ei Melanderin käsityksen mukaan muodostu ongelmalliseksi. Jos virkarikoksia koskevaa sääntelyä lähiaikoina kokonaisuutena uudistetaan, tämänkaltaiset kunnalliseen ja alueelliseen itsehallintoon liittyviä virkarikoksia koskevat menettelylliset kysymykset ja asiaa koskevissa säännöksissä omaksutut ratkaisut ja ennen muuta

näissä säännöksissä käytetyt ilmaisut on nähdäkseni kuitenkin syytä ottaa tarkemman arvioinnin kohteeksi.

> *Valtiovarainministeriö* katsoo, että lausunnoissa esitetyllä tavalla lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta luottamushenkilön virheellisestä menettelystä tulee lähtökohtaisesti säännellä samalla tavalla sekä kuntalaissa että hyvinvointialueesta annettavassa laissa. Ministeriö kuitenkin esittää, että lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentista poistetaan viimeinen virke (Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.).

15 luku Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 131 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen hoitaessa 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Pykälän 2 momentissa määritellään, milloin hyvinvointialue ei ainakaan hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla (3- kohtainen luettelo). Pykälän 3 momentissa puolestaan todetaan, että hyvinvointialue toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Lakiehdotuksen 132 §:ssä 1 momentissa säädetään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista (6-kohtainen luettelo). Pykälän 2 momentin mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hyvinvointialue voi lisäksi hoitaa omana toimintanaan 131 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos ”laissa säädetään nimenomaisesti, että hyvinvointialue voi tuottaa palveluja toiselle taholle”. Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa säädettyä sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakiehdotuksen perustelujen (s. 636) mukaan pykälän 2 momentissa selvennettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain ja erityislain suhdetta. Momentissa tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi hyvinvointialueelle vapaaehtoinen ja sen hoitoon liittyisi mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia, mutta ”laissa säädettäisiin nimenomaisesti hyvinvointialueen mahdollisuudesta tuottaa palveluja tästä huolimatta”. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asia ei selkiinny perusteluistakaan. Asiakokonaisuuteen liittyy se, että hyvinvointialueen tehtävät/toimiala sisältävät lakiehdotuksen 4 ja 6 §:n perusteella tehtäviä, joiden liityntä varsinaiseen ydintehtäväalueeseen ei välttämättä ole kovin selvää.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 136 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajalle annettavasta määräaikaisesta julkisesta palveluvelvoitteesta, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Pykälän 2 momentin mukaan palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Pykälän 3 momentin mukaan palveluntuottaja on valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä. Jos palveluvelvoite täyttää hankintalaissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä. 3 (15) Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 640) on todettu, että palveluvelvoite voi toisinaan olla kirjallinen toimeksianto ja oikeudelliselta luonteeltaan hankintapäätös, johon liittyy avustus tai hankintasopimus. Tämä perusteluissa todettu oikeudellinen epävarmuus koskee oikeussuojateitäkin, sillä markkinaoikeudelle asia kuuluisi hankinta-asiana (valituslaji hankintavalitus, joka on hallintovalitus). Jos taas asiaa pidetään valituskelpoisena päätöksenä hyvinvointialueesta annetun lain nojalla, asian käsittely kuuluisi alueelliselle hallinto-oikeudelle (valituslaji aluevalitus). Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiassa saattaisi olla aihetta pohtia, ohjattaisiinko tällaista asiaa koskevat kysymykset markkinaoikeuden käsiteltäviksi (jolloin muutet-

taisiin myös markkinaoikeudesta annettua lakia). Liittymät kilpailukysymyksiin ovat joka tapauksessa vahvat. Toivottavaa ei ole se, että samaa toimeksiantoa tarkasteltaisiin kahdessa eri tuomioistuimessa.

Markkinaoikeuden lausunnon mukaan markkinaoikeus haluaa kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 136 §:ään. Lausunnon mukaan ehdotettuun 136 §:ään (varsinkin kun pykäläehdotusta luetaan vielä esityksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa) voi katsoa jo yleisesti ottaen liittyvän tietty oikeudellinen epävarmuus koskien käytettävissä olevaa oikeussuojatietä. Tämän lisäksi ehdotettuun 136 §:ään voi katsoa liittyvän jopa riski siitä, että julkisen palveluvelvoitteen antamista koskeva asia voisi tulla samanaikaisesti vireille sekä markkinaoikeudessa että hallinto-oikeudessa. Sitä, että samaa toimeksiantoa tarkasteltaisiin kahdessa eri tuomioistuimessa, ei liene pidettävä kovin toivottavana asiaintilana.

Valtiovarainministeriön vastaus: Hyvinvointialueiden markkinoilla toimimista koskevat säännökset vastaisivat kuntalain säännöksiä, niissä olisi vain muutamia toiminnan luonteen erilaisuudesta johtuvia eroja sekä tulkintaa selkeyttäviä tarkennuksia säännöksiin.

Yhtiöittämispoikkeusta koskevassa 132 §:n sääntelyssä tukipalvelujen määritelmää ei voida laajentaa vaan niitä on tulkittava suppeasti, jotta niillä ei olisi markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisten hyvinvointialueen tehtävien hoitoa, jotka liittyvät hyvinvointialueen toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen. Säännöksessä nämä on rajattu koskemaan konsernin hallinnollisia tai teknisluonteiset toimitiloihin liittyviä tukipalveluja. Tukipalvelut-käsitettä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin, mutta yhtiöittämispoikkeussäännöksessä poikkeus koskee ainoastaan säännöksen mukaisia palveluja.

Ehdotettu sääntely yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista vastaisi asiallisesti edellisen vaalikauden esitystä. Silloin esimerkiksi hallintovaliokunta totesi, että tukipalveluilla olisi maakuntalaissa tarkoitettu hyvin suppeaa palvelujen alaa eikä tukipalvelukäsite mahdollistaisi esimerkiksi ruokahuollon, pesulapalveluiden tai kuvantamis- ja laboratoriopalveluiden myyntiä maakunnan tytäryhtiöille (HaVL 3/2018 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi mietintöluonnoksessaan 7.11.2018 (s. 43), että maakunta voisi yhtiöittämispoikkeuksen perusteella tuottaa tytäryhtiöilleen lähinnä siivous-, arkistointi- ja kiinteistönhuoltopalveluja sekä eräitä tietojärjestelmien edellyttämiä tuki- ja ylläpitopalveluja. Sen sijaan kyseessä olevan säännöksen tarkoittamat tukipalvelut eivät käsittäisi hoidon toteuttamiseen välittömästi liittyviä palveluita, kuten diagnostisia tukipalveluja. EU:n valtiontukisääntely rajaa mahdollisuuksia laajentaa säännöksen tukipalvelujen käsitettä kattamaan laajalti hoidon toteuttamiseen liittyviä palveluita. Diagnostisten tukipalveluiden, erityisesti laboratoriopalveluiden, osalta on jo nykyisin merkittävästi yksityistä palvelutarjontaa.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 132 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on viitata mahdollisuuteen erityislaeissa säätää asiasta. Säännös vastaisi kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 136 §:ssä vastaisi kuntalain voimassa olevaa 131 §:ää. Siinä tarkoitetun julkisen palveluvelvoitteen antaminen saattaa perustua

erilaisiin oikeudellisiin vaihtoehtoihin, minkä vuoksi kulloinkin valitusta menettelystä johtuen seurauksena voi olla erilainen valituslaji. Velvoitteen antaminen voidaan toteuttaa hankintalain mukaisessa menettelyssä tai esimerkiksi avustusluonteisessa menettelyssä. Säännöksen 2 momentissa tarkoitettu kirjallinen toimeksianto voi olla oikeudellisesta luonteeltaan hallintopäätös, johon liittyy avustus, taikka hankintasopimus. Koska palveluvelvoitteen antamistilanteet voivat siten olla oikeudelliselta perustaltaan erilaisia ja asiassa on aina otettava huomioon myös EU-oikeuden vaatimukset, ei kansallisessa laissa olisi perusteltua ohjata palveluvelvoitetta koskevaa muutoksenhakutietä vain tiettyyn tuomioistuimeen.

16 luku Oikaisuvaatimus ja aluevalitus

138 § Luvun säännösten soveltaminen

Oikeusministeriö esittää viittaussäännösten teknisluontoista korjaamista 138 ja 147 §:ssä.

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja esittää lakiehdotuksen 138 ja 147 §:n korjaamista lausunnossa ehdotetuilla tavoilla.

139 § Oikaisuvaatimus

Korkein hallinto-oikeus esittää lausunnossaan muutoksia hyvinvointialueesta ehdotetun lain 139 §:n 4 momentin sääntelyyn oikaisuvaatimuksesta lain 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa. Lakiehdotuksen 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei ole kysymys aluevalituksen edellytyksenä olevasta oikaisuvaatimuksesta, koska viranhaltijan ratkaisutoimivalta koskee sosiaali- ja terveydenhuollon yksilökohtaisia asioita. Nämä asiat ovat erityislainsäädännön mukaan hallintovalituksia. KHO katsoo, että tämän erityyppisen oikaisuvaatimuksen sisällyttäminen lakiehdotuksen 139 §:ään, jonka muut momentit koskevat aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta, on lakiteknisesti erittäin huono ratkaisu. Lakiehdotuksen 16 luvun muista säännöksistä 141, 142 ja 143 § koskevat niin ikään vain aluevalituksen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusta eivätkä erityislainsäädännössä ja hallintolaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta. Hallintolain 49 b § (7.8.2015/893) 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolaissa säädetään muun ohella ehdotetusta laista poikkeavasta oikaisuvaatimusajasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lakiehdotuksen 139:n 4 momentissa tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta tulisi säätää omana pykälänään, josta käy ilmi, kuka on toimivaltainen ratkaisemaan erityislainsäädäntöön ja hallintolainsäädäntöön oikaisuvaatimuksen ja mitä säännöksiä oikaisuvaatimukseen muutoin sovelletaan.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 139 §:n 4 momenttiin. Kyseinen säännös merkitsee muutosta käytäntöön, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee toimielin. Puolueettomuuden ja esteettömyyden näkökulmasta ei ole toivottava tilanne, että oikaisuvaatimuksen esittelisi sama henkilö, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen ja asian ratkaisisi esimerkiksi hänen esimiehensä. Säännöksen perustelujen mukaan tämä edesauttaisi yhdenvertaisuutta ja mahdollistaisi epäkohtien huomaamista ja käsittelyä. Kuitenkin muunlaiset ratkaisut edistäisivät Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan näitä tavoitteita paremmin.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 139 §:n säännökseen, jonka mukaan viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Menettely poikkeaa sosiaalihuollon lainsäädännössä noudatetusta käsittelyjärjestyksestä, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleensä kunnan lautakunta. Menettely voi johtaa päinvastoin kuin lakiehdotuksessa on esitetty hallintokäytännön epäyhteneväisyyteen ja lisätä muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin. Lisäksi kyseisessä säännöksessä puhutaan sekä aluevalitukseen että hallintovalitukseen liittyvästä oikaisuvaatimuksesta. Tältä osin ehdotusta olisi hyvä selkiyttää siten, että erottuisi selvästi, kummasta valitusmuodosta on kysymys.

Vammaisfoorumi katsoo, että kunnissa tällä hetkellä oleva muutoksenhakumenettely ei kaikilta osin mahdollista asian puolueetonta käsittelyä. Monissa kunnissa asian esittelijänä toimii virkahenkilö, joka on vaikuttanut päätöksentekoon. Menettely usein vain pidentää prosesseja kuitenkaan parantamatta asiakkaan oikeusturvaa. Hallintouudistuksen yhteydessä olisi mahdollista korjata tämä järjestelmällinen valuvika. Hyvä esimerkki toimivasta rakenteesta on verotuksen oikaisulautakunta, jota on yleisesti kehuttu onnistuneeksi ratkaisuksi, ja jossa vastaavat jääviysongelmat on korjattu. Vaihtoehtoisesti hyvinvointialueiden sisällä tulisi säännöksin ohjata oikaisumenettelyä siten, että jääviysongelmilta vältyttäisiin. Tämä olisi myös omiaan parantamaan päätösten laatua, joissa usein ilmenee puitteita muun muassa perusteluissa. Jälkikäteisen oikeusturvan vahvistaminen alkuvaiheessa olisi tärkeää ja johdonmukaista, sillä korkein hallinto-oikeus edellyttää nykyisin myös subjektiivisten oikeuksien kohdalla valituslupaa eikä nykyinen oikaisumenettely täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimaa riippumattoman ja puolueettoman käsittelyn tunnuspiirrettä.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri hyvinvointialueita koskevan lakiehdotuksen 16 luvun säännökset muutoksenhakuun liittyen vastaavat suurelta osin kuntalain muutoksenhakua koskevia säännöksiä ja periaatteita. Säännökset ovat perusteltuja. Lain edellytys, että oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija, jolle oikaisuvaatimuksen päätöksenteko on hallintosäännössä määrätty, on oikeusturvan kannalta perusteltua ja edistää yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista. Toisaalta on tarkoituksenmukaista, että valmistelijana ollut viranhaltija voisi kuitenkin toimia asian valmistelijana.

Kehitysvammaliitto katsoo, että muutoksenhakumenettely ei kaikilta osin mahdollista asian puolueetonta käsittelyä. Asian esittelijänä voi toimia virkahenkilö, joka on vaikuttanut päätöksentekoon. Maakuntien sisällä tulisi säännöksin ohjata oikaisumenettelyä siten, että jääviysongelmilta vältyttäisiin.

Professori Olli Mäenpää katsoo, että 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 välttämätöntä selvyyden vuoksi mainita myös viranhaltijat, vaikka viranhaltijapäätöksestä tehtävästä oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin erikseen pykälän 4 momentissa.

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja toteaa, että lakiehdotuksessa esitetty kuntalaista poikkeava menettely toimivallan siirtämisen, ns. otto-

oikeuden käytön sekä muutoksenhaun osalta liittyy siihen oletukseen, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaista lainsäädäntöä olisi eräiltä osin muutettu nyt puheena olevaa sääntelyä vastaavaksi. Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaista lainsäädäntöä valmistelevassa hankkeessa on tehty perusratkaisu, että muutokset ovat vain teknisluontoisia. Tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön ei siis tulla esittämään sellaisia sisällöllisiä muutoksia, joihin nyt puheena olevat hyvinvointialueesta ehdotetun lain säännökset liittyvät.

Valtiovarainministeriö esittää, että lakiesityksestä poistetaan sanotut kuntalain sääntelystä poikkeavat kohdat (96 §:n 3 mom., 97 §:n 5 mom., 139 §:n 4 mom.).

143 § Oikaisuvaatimus- ja valitusaika

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää huomiota 143 §:n sääntelyyn oikaisuvaatimus- ja valitusajasta. Ehdotettu hyvinvointialuelain 143 §:n säännös 14 vuorokauden oikaisuvaatimusajasta vastaisi säännöksen perustelujen mukaan kuntalain 138 §:n sääntelyä. Ehdotetun lain 139 §:n 1 momentin perustelujen mukaan ”Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, noudatettaisiin myös niitä hyvinvointialueesta annettavan lain säännösten sijasta”. Näin ollen sosiaalihuollossa oikaisuvaatimusaika olisi jatkossakin sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaisesti hallintolaissa säädetty 30 päivää. Ottaen huomioon, että hyvinvointialueille siirtyisi tässä vaiheessa kunnan tehtävistä pitkälti vain sosiaali- ja terveydenhuolto, tulisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan selkeyttää, mitä asioita 14 vuorokauden oikaisuvaatimusaika koskee. Aluehallintovirasto toteaa, että jos oikaisuvaatimusaika lyhenee sellaisissa asioissa, joissa nykyisin on 30 päivän oikaisuvaatimusaika, tulisi arvioida sitä, miten päätöksenteon siirtyminen nykyistä kauemmaksi kuntatasolta aluetasolle asettaa kansalaisille/hyvinvointialueen jäsenille uudenlaisia haasteita seurata päätöksentekoa. Koska oikaisuvaatimusoikeutettujen piiri laajenee, aikaa perehtyä asiaan tulisi antaa hallintolain 49 c §:ssä säädetty 30 päivää. Oikeusturvan toteutumisen kannalta 14 päivän oikaisuvaatimusaika voi olla liian lyhyt.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri kiinnittää huomiota oikaisuvaatimusaikaan. Muutoksenhakua koskevan hyvinvointialueista annetun lain 16 luvun 143 §:n mukaan oikaisuvaatimus olisi tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista vastaavasti kuin voimassa olevan kuntalain mukaan. Poikkeaminen hallintolain 49 c §:ssä säädetystä 30 päivän oikaisuvaatimusajasta on hyvinvointialueen asioiden luonne ja laaja oikaisuvaatimukseen oikeutettujen piiri huomioon ottaen perusteltua.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 138 §:n perusteella on selvää, että jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, niitä noudatetaan hyvinvointialueesta annettavan lain säännösten sijasta. Asia ei näin ollen edellytä enempää täsmentämistä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu 8 §

Hali ry:n mukaan esityksessä edellytetään, että tulevat hyvinvointialueet tuottavat ”riittävän” määrän palveluista itse. Hali ry:n näkemyksen mukaan vaatimus koskee erikseen jokaista sosiaalipalvelua, jokaista terveyspalvelua ja jokaista näiden erikoisalaa. Hali ry:n mukaan oman palvelutuotannon on oltava riittävää myös hyvinvointialueen jokaisella maantieteellisellä alu-

eella. Sitä, mikä on ”riittävä” määrä omaa tuotantoa, esitys ei määrittele. Järjestämislakiesityksen 24 § ja 42 §:n mukaan asiaa valvovat aluehallintovirastot ja viime kädessä asia jää sosiaali- ja terveysministeriön ratkaistavaksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluissa. Päätösvalta ei siis ole siellä missä vastuu – järjestäjillä itsellään.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että riittävän oman palvelutuotannon vaatimukseen ovat vaikuttaneet viime vaalikauden perustuslakivaliokunnan kannanotot julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän riittävästä omasta palvelutuotannosta, jotta voidaan turvata palvelut kaikissa tilanteissa, sekä se, että varmistetaan julkiselle järjestäjälle tosiasiassa kyky vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen liittyvistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnoissaan (PeVL 26/2017 vp., PeVL 15/2018 vp. ja PeVL 65/2018 vp.) viime hallituskaudella annettuja sote-uudistusta ja valinnanvapauslakia koskevia hallituksen esityksiä. Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp.) perustuslakivaliokunta edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä, että sääntelyä oli täsmennettävä siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti maakunnalle velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Myös sosiaali- ja terveysministeriön kuluvalla hallituskaudella valmistelussa kuulemien perustuslakiasiantuntijoiden mukaan nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyä tulisi täsmentää siten, että säädösperusteisesti varmistetaan sote-palvelujen järjestäjien riittävät edellytykset ja velvollisuudet huolehtia riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa, mukaan lukien poikkeukselliset tilanteet. Vaikka viime hallituskaudella ehdotettu sote-uudistuksen malli oli erilainen kuin nyt ehdotettava, on perustuslakiasiantuntijoiden mukaan viime hallituskaudella annetuilla perustuslakivaliokunnan lausunnoilla kuitenkin merkitystä myös arvioitaessa nyt ehdotettavaa sote-uudistusta.

Lisäksi valmistelussa on pidetty keskeisenä hyvinvointialueen oman tuotannon vaatimusta myös sen vuoksi, että vaatimus liittyy järjestämisvastuuseen ja siihen liittyviin tehtäviin (päätösvalta, ohjaus, valvonta). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseensa liittyen hyvinvointialueen tulisi itse kyetä vastaamaan yhtäältä keskeisistä järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyvistä hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:n mukaisista vastuista sekä kaikista niistä lakisääteisistä vastuista, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään palvelujen järjestäjän tehtäviksi.

Sote-järjestämislain 8 §:ään koskevissa hallituksen esityksen (HE 241/2020) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että riittävän oman palveluntuotannon vaatimus tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialue ei voisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta niin laajoja alueellisia tai toiminnallisia kokonaisuuksia, ettei se kykene tosiasiassa huolehtimaan järjestämisvastuustaan. Hyvinvointialueen tulisi kyetä tosiasiallisesti hoitamaan järjestämisvastuunsa paitsi väestö- ja yksilötasolla, myös valvomaan sekä tarvittaessa puuttumaan yksilötasolla tilanteisiin, joissa palvelujen taso ja laatu eivät toteudu vastuiden mukaisesti. Vastuut tulee kyetä toteuttamaan hyvinvointialueen koko alueella ja kaikilla tehtäväalueilla siten, että järjestäjä tosiasiallisesti kykenee ohjaamaan ja valvo-

maan toimintaa sekä sisällöllisesti että maantieteellisesti myös käytännön tasolla. Hyvinvointialueella olisi oltava riittävästi omaa palvelutuotantoa niin sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollon perustasolla ja erikoissairaanhoidossa. Myös näiden ylätason sektoreiden sisällä oman palvelutuotannon olisi oltava riittävää ja laaja-alaisesti toiminta-alueen tehtävät kattavaa siten, ettei jotakin lääketieteen erikoisalaa tai jotakin muuta palvelualaa, esimerkiksi kaikkea perustason suunhoitoa, kaikkia ikääntyneiden palveluja, kaikkia vammaispalveluja, kaikkia lastensuojelun palveluja tai kaikkia kuntoutuksen palveluja ole kokonaan ulkoistettu, vaan kullakin sektorilla olisi riittävästi myös hyvinvointialueen omaa osaamista. Hyvinvointialue voisi kokonaisharkintansa perusteella hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta suurehkonkin osuuden sellaisia palveluja, jotka luonteensa puolesta erityisesti soveltuvat paremmin tuotettaviksi yksityisten palveluntuottajien toimesta tai jotka muutoin on tarkoituksenmukaista tuottaa hankkimalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi hyvinvointialueella voi olla tarve hankkia tiettyjä palveluja, esimerkiksi joitakin ruotsinkielisiä palveluja, joiden osaamista on haastavaa löytää muualta kuin yksityissektorilta. Hyvinvointialueella ei näin ollen tarvitsisi olla omana tuotantonaan jokaista sosiaali- ja terveydenhuollon yksittäistä palvelua. Oman tuotannon tulee kuitenkin edellä todetulla tavalla olla riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa, että hyvinvointialue kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantoaan ja varautumalla erilaisin etukäteisjärjestelyin häiriötilanteisiin huolehtimaan myös häiriötilanteissa vaarantuvista palveluista.

Oman palvelutuotannon määrää ei ole mahdollista määritellä kategorisesti säännöksissä, koska järjestämisvastuun näkökulmasta erilaisiin palveluihin liittyy erityyppisiä osaamisvaateita ja mahdollisuuksia korvata palvelutuotantoa häiriötilanteissa. Lisäksi tällaista määrällistä osuutta on äärimmäisen vaikea määritellä siten, että sen kautta voitaisiin saman aikaisesti yhtäältä turvata riittävä oma palvelutuotanto ja toisaalta mahdollistaa järjestämisvastuuseen kuuluva tarkoituksenmukainen tuotantorakenne. Hyvinvointialueen tulisi määritellä paikallisten olosuhteidensa mukainen riittävän oman palvelutuotannon taso ottaen huomioon laissa säädetyt reunaehdot siitä, että sen on kyettävä kaikissa tilanteissa huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteuttamisesta ja siihen liittyen asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta palvelujen saatavuudesta. Riittävän oman palvelutuotannon vaatimus ei kuitenkaan edellyttäisi ylikapasiteetin ylläpitoa. Esimerkiksi arvioitaessa ikääntyneiden asumispalvelujen tai lastensuojelun sijaishuollon palvelujen osalta riittävän oman palvelutuotannon määrää, tulisi arvioida kokonaisuutena hyvinvointialueen omaa palvelutuotantoa. Jos esimerkiksi ikääntyneiden asumispalvelut hankitaan lähes kokonaan ostopalveluna, tulisi vastaavasti varmistua siitä, että palvelutuotannon häiriötilanteissa esimerkiksi kotipalveluiden tai muiden asiakasryhmien asumispalveluiden resursseja voidaan osaltaan tarvittaessa käyttää häiriötilanteen hoitamisessa niin, että palvelut pystytään turvaamaan. Lisäksi häiriötilanteissa palveluja voidaan turvata muiden hyvinvointialueiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä sekä hankkimalla palveluja muilta palveluntuottajilta. Perusoikeuksien turvaaminen ei voi kuitenkaan jäädä vain sopimusten varaan, vaan ne on turvattava lailla.

Yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien palvelujen hankintaa koskevista rajauksista säädettäisiin sote-järjestämislain 12 §:ssä. Ostopalvelujen hankkimista rajattaisiin erityisesti palveluissa, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai jotka liittyvät olennaisesti hyvinvointialueen järjestämistehtävään. Ostopalvelujen ulkopuolelle rajattaisiin myös terveydenhuollon ympärivuorokautinen päivystys, joka on kriittisenä ja elintärkeänä toi-

mintona vahvasti sidoksissa myös hyvinvointialueen valmiuteen ja varautumiseen liittyviin tehtäviin. Ostopalvelujen hankkiminen olisi kuitenkin monilta osin laajasti mahdollista lainsäädännön reunaehtojen puitteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että Hali ry:n lausunnossa esitetty näkemys siitä, että hyvinvointialueella tulisi olla kaikista palveluista omaa palvelutuotantoa ei vastaa säännöstä tai sen perusteluja. Säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei myöskään edellytetä, että oman palvelutuotannon tulisi olla riittävää myös hyvinvointialueen jokaisella maantieteellisellä alueella, vaan perusteluissa todetaan, että hyvinvointialueen järjestämisvastuu tulee kyetä toteuttamaan hyvinvointialueen koko alueella ja kaikilla tehtäväalueilla.

Hyvinvointialue määrittelisi lähtökohtaisesti itse riittävän oman palvelutuotantonsa rakenteen ja määrän lainsäädännön edellytykset huomioiden. Vaikka hyvinvointialueilla olisi itsehallintonsa perusteella oikeus lähtökohtaisesti päättää omasta tuotantorakenteestaan, tulisi hyvinvointialueiden noudattaa lailla säädettyjä edellytyksiä, joiden toteutumista valvovat valvontaviranomaiset. Sote-järjestämislakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriölle, joka voisi antaa hyvinvointialueelle vuosittaisten neuvottelujen perusteella toimenpidesuosituksia liittyen esimerkiksi hyvinvointialueen riittävään omaan palvelutuotantoon. Aluehallintovirastot vastaisivat toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta ja valvonnasta ja Valvira puolestaan ohjaisi aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Ministeriön ja Valviran ohjauksella varmistettaisiin muun muassa yhtenäiset ja tarkoituksenmukaiset aluehallintovirastojen linjaukset koskien hyvinvointialueen riittävän oman palvelutuotannon arviointia.

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin 9 §

Hali ry toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriössä on useiden vuosien ajan valmisteltu kaikkein vaativimpien asiakasryhmien auttamisen kehittämiseksi ja avun varmistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon osaamis- ja tukikeskuksia, OT-keskuksia. Järjestämislain 9 §:ssä tulee luoda edellytykset OT-keskusten syntymiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että 9 §:ssä ei ehdoteta säädettäväksi tiettyjen palvelujen kokoamisesta. Pykälän 1 momentti on luonteeltaan informatiivinen kuvaten, millaisia palveluja yleensä olisi peruteltua koota yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi. Esimerkiksi kaikkein vaativimpien asiakasryhmien auttamisen kehittämiseksi ja avun varmistamiseksi tarvittavat tehtävät voisivat olla tällaisia. Pykälän mukaan suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista säädettäisiin erikseen. Pykälässä säädettyjen informatiivisten edellytysten täyttyminen ei kuitenkaan olisi välttämätön edellytys palvelujen kokoamisesta säätämiselle, jos tämä olisi muusta syystä perusteltua. Toisaalta pykälän informatiivisten edellytysten täyttyminen ei myöskään velvoittaisi lainsäätäjää säätämään palvelujen kokoamisesta. *Sosiaali- ja terveysministeriö* on esittänyt hallintovaliokunnalle antamassaan vastineessa pykälän samamuodon tarkentamista, mutta sisällöllisesti pykälä pysyisi samana.

Lisäksi *sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että ehdotettavan 36 §:n mukaan samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden tulisi

yhteistyösopimuksessaan sopia työnjaosta ja yhteistyöstä sellaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, jotka harvoin tarvittavina tai erityisen vaativina edellyttävät toistettavuutta tai laaja-alaista erityisosaamista riittävän taidon ja osaamisen saavuttamiseksi ja sen ylläpitämiseksi tai merkittäviä investointeja laitteistoihin, välineisin tai toimitiloihin. Lisäksi yhteistyösopimuksessa olisi sovittava muun muassa yhteistyöstä koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan toteuttamisessa. Ehdotettavassa 39 §:ssä säädettäisiin kaksikielisten hyvinvointialueiden velvollisuudesta sopia yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Molempien säännösehdotusten perusteella yhteistyöstä ja työnjaosta olisi sovittava siltä osin kuin siitä ei ole erikseen säädetty. Lisäksi hyvinvointialueet voisivat halutessaan sopia yhteistyösopimuksissa myös muista kuin lain edellyttämistä asioista.

Sote-järjestämislaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen rakenteista, mutta hyvinvointialueiden organisoitumiseen liittyvät ratkaisut jäisivät pitkälti hyvinvointialueiden tehtäväksi. Lainsäädäntö mahdollistaisi muun muassa sen, että hyvinvointialue perustaa sosiaali- ja terveydenhuollon osaamis- ja tukikeskuksen (OT-keskuksen) ja että hyvinvointialueet sopivat yhteistyösopimuksessa yhteistyöstä ja työnjaosta tällaisen tehtävän osalta.

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen 10 §

Korkeimman hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota sote-järjestämislain 10 §:n perusteluihin, joiden mukaan laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien henkilöiden tunnistamiseen voidaan hyvinvointialueen päättämällä tavalla käyttää erilaisia menetelmiä, kuten kyselyjä ja haastatteluja, käyntimäärien tarkastelua, itsearviointeja ja ”erilaisia algoritmeja”. Perustelujen mukaan ”säännös ei kuitenkaan oikeuta asiakkaan profilointiin eli henkilötietojen automaattiseen tai osittain automaattiseen käsittelyyn, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia”. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että esillä olevat lainsäädäntöratkaisut eivät sisällä tarkempia säännöksiä henkilöiden tunnistamisesta eivätkä liioin tekoälyratkaisujen käyttämisestä. Tällaiset ratkaisut eivät myöskään ole nyt esillä olevien toimijoiden vapaasti harkittavissa ja käyttöön otettavissa. Tunnistamiseen (profilointiin) liittyy yksityisen suojaan liittyviä oikeudellisia ongelmia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus olla joutumatta hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan arvioivan, mahdollisesti toimenpiteen sisältävän päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn perusteella, josta hänelle aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla, kuten online-luottohakemuksen automaattinen epääminen tai sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmisen osallistumista. Kyseinen tietojenkäsittely sisältää ”profiloinnin”, joka tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti merkittävällä tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen 10 §:n mukaan hyvinvointialueella olisi vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi sekä eri asiakasryhmien että yksittäisen asiakkaan kohdalla. Hyvinvointialueen olisi muun muassa huolehdittava yhteen sovitettuja palveluja laaja-alaisesti tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta. Hyvinvointialueen olisi huolehdittava siitä, että erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitsevan ja käyttävän henkilön palvelut muodostavat tarpeen mukaisen ja keskenään yhteensovitetun kokonaisuuden. Pykälän perusteluissa todetaan, että laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien henkilöiden tunnistamiseen voidaan hyvinvointialueen päättämällä tavalla käyttää erilaisia menetelmiä kuten kyselyjä ja haastatteluja, käyntimäärien tarkastelua, itsearviointeja ja erilaisia algoritmeja. Esimerkiksi matalan kynnyksen palvelujen avulla voidaan tunnistaa henkilöitä, joiden on vaikea käyttää tavanomaisia palveluja. Eri tunnistamismenetelmiä voidaan käyttää työkaluina erilaisissa tilanteissa henkilön tullessa palvelujen piiriin, palvelujärjestelmän sisällä ja palvelujärjestelmän ulkopuolella. Säännös ei kuitenkaan oikeuta asiakkaan profilointiin eli henkilötietojen automaattiseen tai osittain automaattiseen käsittelyyn, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien henkilöiden tunnistaminen ei ollut tarkoitettu johtavan mihinkään heitä koskevaan päätöksentekoon eikä siinä analysoitaisi tai ennakoitaisi henkilön terveydentilaa tai sosiaalista hyvinvointia. Mikäli asiasta erikseen säädettäisiin, algoritmien avulla olisi mahdollista löytää ja tarvittaessa esittää kutsu vastaanotolle tilanteen kartoittamiseksi potilaana tai asiakkaana olevalle henkilölle, jolla esimerkiksi on runsaasti erilaisia vastaanottokäyntejä. Pelkän käyntien määrän tai algoritmin perusteella tällaista kutsua ei esitettäisi, vaan henkilön tilanne ja tarve vastaanottokäynnille arvioitaisiin. Ministeriö haluaa täsmentää, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksessä tällaista sääntelyä ei kuitenkaan vielä ole esitetty tehtävän. Algoritmien käyttämisen osalta ministeriö seuraa oikeusministeriössä ja valtionvarainministeriössä tehtävää yleislainsäädännön valmistelemista ja sen yhteydessä arvioi algoritmien säätämisen tarvetta järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaisten ja muiden vastaavien kannatettavien tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainsäädännön tarvetta arvioidaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kokonaisuudistushankkeen yhteydessä.

Rikosseuraamuslaitos arvioi, että säännös palvelujen yhteensovittamisesta takaisi hyvät, jopa paremmat lähtökohdat verkostotyölle asiakkaan asioissa kuin lakiin kirjattu yhteistyövelvoite tai ilmoitusvelvollisuudet edellyttäen, että säännöksen yhteydessä riittävän selkeästi tuodaan esille, että myös Rikosseuraamuslaitoksen sosiaalityön ja kuntoutuksen sekä Vankiterveydenhuollon terveyspalvelut ovat valtion palveluja, joita hyvinvointialueen yhteensovittamisvastuu koskee. Mikäli palvelujen yhteensovittamisvelvoite kattaisi myös seuraamusten aikaiset sosiaalihuollon palveluja tukevat Rikosseuraamuslaitoksen palvelut, siirtyisi yhteistyö myös rakenteisiin kuten esimerkiksi asiakasohjautumiseen. Mikäli tulkinnasta jää epävarmuutta (esim. sen vuoksi, että sote-palvelujen järjestämislakiehdotusta ei olisi tarkoitettu sovellettavaksi muihin kuin sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin), yhteistyön varmistamiseksi olisi hyvä lisätä lakiehdotukseen yhteistyövelvoite mm. Rikosseuraamuslaitoksen kanssa.

Rikosseuraamuslaitos toteaa, että palvelujen yhteensovittaminen (ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi 10 §) voi toimia perustana asiakaskohtaiselle verkostotyölle Rikosseuraamuslaitoksen ja sosiaalihuollon välillä. Hyvinvointialueiden ja Rikosseuraamuslaitoksen välisen yhteistyön yleisempään kehittämiseen ja ohjaamiseen tarvitaan toinen perusta.

Sellaisen, joskin kovin ylätason väylän voisi tarjota lakiehdotuksen 22 § säännös valtakunnallisesta ohjauksesta. Mikäli ohjaaminen ei voisi perustua lakiehdotuksen 22 §:ään, alemman tasoisessa säätelyssä tulisi olla mahdollisuus edistää yhteistyötä organisaatiotasolla Rikosseuraamuslaitoksen ja hyvinvointialueiden välillä.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu edellä esitetyn johdosta seuraavaa: Sote-järjestämislain 10 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että on tärkeää varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteentoimivuus kunnallisen palvelutuotannon, kuten koulujen, varhaiskasvatuksen ja muiden palveluiden kuten työllisyyspalvelujen kanssa. Osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, kuntayhtymän, maakunnan liiton tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työ- ja elinkeino- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa tai esimerkiksi rikosseuraamusasiakkaiden osalta Rikosseuraamusviraston kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säännöksen sanamuodon ja perustelujen valossa on selvää, että hyvinvointialueen velvollisuus palvelujen yhteensovittamiseen omalta osaltaan kattaa kaikki kunnalliset ja valtion palvelut, joilla on yhdyspintaa hyvinvointialueen järjestämisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kanssa ja näin ollen tarvetta palvelujen yhteensovittamiseen. Rikosseuraamusviraston tarjoamat palvelut ovat valtion palveluja ja näin ollen yhteensovittamisvelvollisuus koskee myös näitä kaikilta osin. Yhteensovittaminen edellyttää luonnollisesti molemminpuolista yhteistyötä.

Sote-järjestämislain hyvinvointialueiden sekä valtion ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata yleiset edellytykset tälle yhteistyölle ja eri toimijoiden järjestämien palvelujen yhteensovittamiselle. Sen lisäksi, että sote-järjestämislain 10 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta osaltaan yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan valtion (ml. Rikosseuraamuslaitoksen) palvelujen kanssa, laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä muiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä alueella tekevien toimijoiden (esim. valtion eri viranomaiset) kanssa (7 §) sekä yhteistyövelvoitteesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyössä (32 §). Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon valtion ohjauksessa seurattaisiin ja arvioitaisiin hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden yhteistyön toteutumista (sote-järjestämislaki 4 luku). Esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen asiantuntijalausunnossaan viittaaman sote-järjestämislain 22 §:n mukaan osana valtioneuvoston neljännesvuosittain vahvistamia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen valtakunnallisia tavoitteita vahvistettaisiin tavoitteet muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen toteutumisen, vaikuttavuuden ja palvelujen yhteensovittamisen turvaamiseksi sekä tavoitteet hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden toimijoiden väliselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevalle yhteistyölle. Osana näitä tavoitteita voitaisiin huomioida muun muassa yhteistyö Rikosseuraamuslaitoksen kanssa. Sote-järjestämislain 24 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa käymissä neuvotteluissa seurattaisiin ja arvioitaisiin muun muassa hyvinvointialueen yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Muilla toimijoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion viranomaisia, kuten Rikosseuraamuslaitosta.

Eri hallinnonalojen substanssilainsäädäntöön voi sisältyä myös tarkempia säännöksiä eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Substanssilainsäädäntöön tehdään sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä johtuvat tekniset muutokset niin sanotulla sote100 –HE:llä, joka tullaan antamaan eduskunnalle kevään aikana. Tarkemmat yhteistyörakenteet jäävät toimijoiden itsensä määritettäväksi alueelliset erityispiirteet ja olosuhteet huomioiden. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisrakenteita koskevassa sote-järjestämislaissa ole tarkoituksenmukaista säätää esitykseen jo sisältyvää yksityiskohtaisemmin hyvinvointialueen ja valtion tai muiden toimijoiden järjestämien yksittäisten palvelujen välisestä yhteistyöstä.

Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta 3 luku

Julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön määrittely

Lisäselvityksessään korkein hallinto-oikeus tuo esille, että se on sote-uudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta viime syksynä antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa: ”Terveydenhuollon palvelujen ja toimenpiteiden laaja kategorisointi julkisiksi hallintotehtäviksi PL 124 §:n kannalta merkitsee samalla, että oikeussuojajärjestelmään voi kohdistua sellaisia vaatimuksia, joihin ei voida vastata tuomioistuinten ratkaisuilla. Terveydenhuollossa, olipa toimija yksityinen tai julkinen, suurin osa toimenpiteistä on tosiasiallista toimintaa, jonka valvonnassa erityinen paino on toimijoiden ammatillisen osaamisen varmistamisessa. Perusteluissa esitetyt näkemykset siitä, että julkisiksi hallintotehtäviksi voidaan katsoa ainakin potilaan hoidon tarpeen arviointi, sairauksien diagnosointi ja potilaan tutkimiseen liittyvät ratkaisut hoitotoimenpiteistä, joita potilaalle annetaan tai joihin potilaalle annetaan lähete, eivät vaikuta oikeudellisesti kestäviltä. Tarpeettoman laaja julkisen hallintotehtävän määrittely voi johtaa myös siihen, että toimivat palveluhankinnat syrjäytyvät ja että palveluntuottajille asetetaan yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn vaatimuksia, jotka eivät tosiasiassa ole tarpeen palvelujen laadun tai asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi.”

Helsingin hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan liittyen sote-järjestämislain 12 §:n 2 momentin 1 kohtaan, että kysymys siitä, milloin käytetään julkista valtaa, voi olla tulkinnanvaraista ja joudutaan ratkaisemaan viime kädessä hallintotuomioistuinten päätöksin. Tuomioistuimen näkökulmasta ei ole syytä ottaa tarkemmin kantaa siihen, mitkä toiminnot on syytä lainsäädännöllä rajata sellaisiksi, joita ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta.

HALI ry:n mukaan julkisen hallintotehtävän käsitteen laajentaminen juridisoi sosiaali- ja terveyspalvelutyön, muuntaen arkipäiväisen hoito- ja hoivatyön valituskelpoisten hallintopäätösten alaisiksi tehtäviksi.

Apulaisprofessori Hyttinen toteaa lausunnossaan arvioidessaan rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä muun muassa, että sosiaali- ja terveystyön kohdalla on vallinnut epäselvyyttä julkisen vallan käytön merkityssisällöstä. Hoidon tarpeen arviointi voinee monissa tilanteissa olla julkisen vallan käyttöä (Keskeiset rikokset / Pekka Viljanen 2018, s. 874). Toisaalta hoidon tarpeen arviointikaan ei liene kaikissa tilanteissa julkista vallan käyttöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että julkisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ei ole nykyisinkään missään säännöksissä, oikeuskirjallisuudessa, oikeuskäytännössä tai valvontaviranomaisten tulkintakäytännössä pystytty tyhjentävästi määrittelemään, mikä on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tai mikä osa julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa ei olisi julkista hallintotehtävää. Myöskään julkisen vallan käytön käsite ei ole täysin yksiselitteinen. Vastaava tilanne koskee sosiaali- ja tervey-

denhuollon lisäksi muitakin hallinnonaloja ja nykyisinkin tuomioistuimet sekä valvontaviranomaiset joutuvat ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, milloin on kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisiin hallintotehtäviin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa lainkaan julkisen hallinnon ulkopuolelle, on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Niin sanotulla tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sitä osaa julkista hallintotoimintaa, mikä ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi erilaisten hoitotoimien suorittaminen. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan julkisena palveluna toteutettavien hoitotoimenpiteidenkin eli tosiasiallisen hallintotoiminnan olevan osa julkista hallintotoimintaa. Näin ollen myös tosiasiallinen hallintotoiminta on ymmärrettävissä julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017) koskien valinnanvapauslakiesitystä (HE 47/2017) todettiin, että asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeva sääntely on siinä määrin avointa, ettei lain säännösten perusteella ole aukottomasti pääteltävissä, onko asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavissa palveluissa kyse julkisista hallintotehtävistä. Lausunnon mukaan näin rajoittamattomana asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeva sääntely näyttäisi kuitenkin kuuluvan perustuslain 124 §:n soveltamisalaan ja muodostuvan ongelmalliseksi 124 §:ään sisältyvän tehtävän siirtämistä lailla tai lain nojalla koskevan vaatimuksen kannalta. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli siten olennaisesti täsmennettävä. Arvioidessaan viime hallituskaudella annettua jälkimmäistä valinnanvapauslakiesitystä (HE 16/2018), jossa asiakassetelin käyttövelvollisuuden piiriin oli ehdotettu tarkasti luetteloituna erilaisia tosiasiallisena hallintotoimintana pidettäviä sosiaali- ja terveyspalveluja (sosiaalinen kuntoutus, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, vammaisten henkilöiden työtoiminta, kotisairaanhoito, lääkinnälliseen kuntoutukseen liittyvät terveydenhuollon ammattihenkilön yksittäiset vastaanottokäynnit, hammasproteettiset hoidot), perustuslakivaliokunta totesi, että asiakassetelin käyttövelvollisuutta koskeva sääntely on selvästi täsmällisempää kuin aikaisemmassa valinnanvapauslakiehdotuksessa ja että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty varsin laajasti selkoa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisestä asiakassetelipalveluissa. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa tältä osin ehdotuksen perustuslainmukaisuuden osalta.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön viime hallituskaudella ja kuluvalla hallituskaudella kuulemat perustuslakiasiantuntijat ovat katsoneet julkisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon olevan ymmärrettävissä laajasti julkiseksi hallintotehtäväksi myös tosiasiallisen hallintotoiminnan (kuten HE 16/2018 mukaiset asiakassetelipalvelut) osalta.

Lausuntokierroksen jälkeen sote-uudistusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen perusteluja tarkennettiin edelleen. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020) todetaan, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien ja sen rahoittamien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat lähtö-

kohtaisesti julkisia hallintotehtäviä, sillä niissä on kyse yksilön perusoikeuksien toteuttamisesta. Palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta on siten tarpeen tarkastella perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten perusteella. Julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa muun muassa ratkaisut siitä, saako henkilö julkisin varoin annettavia palveluja tai hoitoa ja millaisia palveluja tai millaista hoitoa hänelle annetaan ovat ymmärrettävissä julkisiksi hallintotehtäviksi. Näihin ratkaisuihin liittyvät muun muassa asiakkaan palvelutarpeen tai hoidon tarpeen arviointi ja palvelu- tai hoitosuunnitelman laatiminen. Sosiaalipalvelun antamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös siihen liittyvä palvelutarpeen arviointi sisältää julkisen vallan käytön piirteitä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon kokonaisuudesta on vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. Tämän vuoksi ehdotettava sääntely on päädytty toteuttamaan siten, että hyvinvointialueen hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveyspalveluja, on kaikkien yksityisen palvelutuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täytyttävä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset, vaikkeivät kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tämä on perusteltua jo siitäkin syystä, että hankittavissa palveluissa on kaikilta osin kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteuttamisesta.

Sote-uudistuksessa esitetyissä ostopalveluja koskevissa säännöksissä ei ole kyse sosiaali- ja terveydenhuollon alan työn juridisoimisesta, vaan lainsäädännön saattamisesta perustuslain edellytykset täyttäväksi. Voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaan julkisessa terveydenhuollossa tehtävät hoitoratkaisut eivät ole muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Myöskään sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi, että julkisen terveydenhuollon hoitoratkaisut olisivat muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta (12 §)

Lastensuojelun Keskusliitto ja Kehitysvammaliitto pitävät edelleen lakiesitystä puutteellisena ja epäselvänä yksityisten palvelujen hankintoihin liittyen esimerkiksi siltä osin, miten paljon hyvinvointialue voi hankkia yksityisiä palveluita ja mitä edellytetään niiden laatutasolta. Lastensuojelun Keskusliitto nostaa esille tässä yhteydessä lastensuojelun vastaanotto- ja arviointiyksiköt, joiden toimintaa järjestetään kunnan omana palveluna tai palveluita ostetaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Vastaanotto- ja arviointiyksiköiden tarjoamia arviointipalveluita tulisi sote-uudistuksen yhteydessä tarkastella julkisen vallan käytön näkökulmasta ja arvioida, olisiko yksiköiden toiminta syytä määrittää hyvinvointialueiden tehtäväksi. LSKL esittää, että edellä mainittu asia tarkastellaan perusteellisesti ja määritetään tarkasti parhaillaan valmistelussa olevassa vaativaa sijaishuoltoa koskevassa lastensuojelulain uudistuksessa.

Hali ry pitää epäkohtana sitä, että yksityiset toimijat eivät voisi tuottaa ympärivuorokautisia päivystyspalveluja. Lisäksi se, että sote-esityksessä todetaan, että hyvinvointialueen olisi perusteltua säilyttää omana toimintanaan terveydenhuoltolain 15 §:ssä tarkoitetut neuvolapalvelut, hankaloittaa tai tekee Hali ry:n mukaan mahdottomaksi terveyskeskusulkoistukset.

Kehitysvammaliitto katsoo, että säädettäessä sote-palveluiden hankkimisesta tulisi kirjata lain perusteluihin, että palvelut on aina järjestettävä ja hankittava sellaisella tavalla, joka on palvelun luonteeseen sopiva ja turvaa palvelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisen. Esimerkiksi yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia välttämättömiä ja usein elämänmittaisia vammaispalveluita,

kuten vammaisten henkilöiden asumispalveluita, ei niiden luonteen vuoksi tulisi kilpailuttaa, vaan tulisi suosia asiakkaan omaan valintaan perustuvia menettelyjä, kuten palvelusetelipalvelua tai henkilökohtaista budjetointia taikka esimerkiksi julkisista hankinnoista annetun lain 110 §:n tarkoittamaa suorahankintaa. Myös Vammaisfoorumi toteaa, että järjestämislaissa tulisi ensisijaisesti pykälätasolla, ja ainakin säännöskohtaisissa perusteluissa, todeta, että yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia välttämättömiä vammaispalveluita ei yleensä tule kilpailuttaa julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti, eikä ainakaan missään tilanteessa avoimen menettelyn mukaisena hankintana.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että annettaessa yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, jollaisiksi julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat laajasti ymmärrettävissä, on täytyttävä perustuslain 124 §:n edellytykset. Voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö koskien ostopalvelujen hankkimista on monilta osin puutteellinen eikä se täytä kaikilta osin perustuslain 124 §:n edellytyksiä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle. Ehdotettavalla sote-järjestämislailla säädettäisiin perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävällä tavalla ostopalvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Sote-järjestämislain valmistelussa on lisäksi otettu huomioon viime hallituskaudella annetut perustuslakivaliokunnan lausunnot koskien sote-uudistusta ja valinnanvapauslakia sekä sosiaali- ja terveysministeriön kuluvalla hallituskaudella kuulemien perustuslakiasiantuntijoiden lausunnot, joiden perusteella myös viime hallituskaudella annetuilla perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on merkitystä nyt ehdotettavan sote-uudistuksen kannalta. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuta ja siihen liittyvää oman palveluntuotannon vaatimusta koskevalla sääntelyllä (8 §) sekä ostopalvelujen hankkimista koskevilla rajauksilla (12 §) varmistettaisiin lakisääteisesti hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutuminen ja riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen kaikissa tilanteissa.

Ehdotettavilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta laissa säädetyin reunaehdoin. Yksityiseltä palveluntuottajalta olisi mahdollista hankkia kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden hankkimista ei ole 12 §:ssä rajoitettu. Ostopalvelujen hankkimista rajattaisiin erityisesti palveluissa, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai jotka liittyvät olennaisesti hyvinvointialueen järjestämistehtävään. Hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Säännös jättäisi hyvinvointialueelle harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin palveluja hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Tähän liittyen hyvinvointialueella olisi oltava myös järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto, joten sillä tulisi olla osaamista ja omaa palvelutuotantoa niin sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollon perustasolla ja erikoissairaanhoidossa sekä näiden ylätason sektoreiden sisällä ja eri lääketieteen erikoisaloilla siten, että järjestäjän osaaminen ulkoistettujen palvelujen sisällöllisen ja laadullisen arvioinnin tekemisessä on turvattu sekä toiminnan vakaus sekä ydintoiminnot kyetään asianmukaisesti varmistamaan. Turvatakseen järjestämisvastuunsa asianmukaisen toteuttamisen hyvinvointialue ei saisi antaa yksityisten palveluntuottajien tuotettavaksi esimerkiksi kokonaisia sosiaali- tai terveydenhuollon tehtäväaloja, kuten koko perusterveydenhuoltoa tai koko sosiaalihuoltoa tai kokonaisia lääketieteen erikoisalojen mukaisia toimintoja. Myös esimerkiksi ympärivuorokautisen päivystyksen turvaaminen edellyttää lääketieteen eri erikoisalojen osaamista. Esimerkiksi hyvinvointialueen

yksittäisten terveysasemien ulkoistus olisi mahdollista ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon eri palvelusektoreiden ja lääketieteen erikoisalojen sisällä voitaisiin hankkia erilaisia palveluja laajastikin, kunhan otetaan huomioon ehdotetun pykälän rajaukset eikä yksityisten hoidettavaksi anneta esimerkiksi hyvinvointialueen järjestämistehtäviä tai julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, jotka hyvinvointialueen on hoidettava viranomaisena.

Sote-järjestämislain 12 §:ssä ei kielletä hyvinvointialuetta hankkimasta neuvolapalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Säännöksen perusteluissa todetaan, että hyvinvointialueen olisi perusteltua säilyttää omana toimintanaan esimerkiksi terveydenhuoltolain 15 §:ssä tarkoitetut neuvolapalvelut. Perustelut eivät sinällään estä hyvinvointialuetta hankkimasta neuvolapalveluja, mutta perustelut kuitenkin ohjaisivat hyvinvointialueita harkitsemaan neuvolapalvelujen säilyttämistä omana palvelutoimintana perusteluissa mainittujen syiden vuoksi.

Hyvinvointialue ei saisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta terveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä, jota toteutetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksissä sekä terveydenhuoltolain 50 §:n 5 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusluvalla ympärivuorokautisena perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksenä. Ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen edellyttää suuria investointeja ja tehtävät ovat kriittisenä ja elintärkeänä toimintona vahvasti sidoksissa hyvinvointialueen valmiuteen ja varautumiseen liittyviin tehtäviin, minkä vuoksi ympärivuorokautista päivystystä ei olisi mahdollista ulkoistaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislaki olisi yleislaki, minkä lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä on sääntelyä siitä, milloin yksityinen palveluntuottaja voi esimerkiksi käyttää julkista valtaa tuottamissaan sosiaali- tai terveydenhuollon palveluissa. Lastensuojelun vastaanotto- ja arviointiyksiköihin liittyvää sääntelytarvetta on syytä tarkastella tarkemmin lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin toteaa, että sote- järjestämislain 12 §:n 3 momentin perusteella sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia, jota lastensuojelun vastaanotto- ja arviointiyksikössä olevan lapsen osalta tehdään, ei voitaisi antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi. On myös selvää, ettei lastensuojelua koskevia hallintopäätöksiä voi tehdä muu kuin viranomainen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hyvinvointialue päättäisi lainsäädännön rajoissa palvelujen tuotantotavoista. Hyvinvointialueet voivat toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankintoja eri tavoin myös ilman kilpailuttamista. Asiakkaalle voidaan esimerkiksi tarjota palvelusetelilain mukaisesti palveluseteli, jolloin asiakas voi valita itse palveluntuottajan eikä kyseessä tällöin ole hankintalain mukainen hankinta. Myös hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa tulee huomioida asiakkaan henkilökohtaiset tarpeet. Hankinta voidaan toteuttaa esimerkiksi hankintalain 110 §:n mukaisena suorahankintana tai vaihtoehtoisesti kilpailuttaa usean toimittajan puitejärjestely, jolloin asiakas voi itse valita puitejärjestelyyn valituista vaihtoehtoisista toimittajista tarpeisiinsa sopivan palvelujen tarjoajan ilman erillistä kilpailutusta. Isompien palvelukokonaisuuksien ajoittainen kilpailuttaminen on kuitenkin suositeltavaa, koska kilpailuttaminen antaa laajemman kuvan asiakkaille tarjolla olevista vaihtoehdoista ja uusista palveluista. Kilpailu pitää myös yllä laatukilpailua ja mahdollistaa uusien palvelun tarjoajien alalle tulon.

Hankintalain 12 luvun mukaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnoissa on otettava huomioon palvelujen käyttäjien tarpeet hankintalain 108 §:ssä säädetyllä tavalla. Säännöksen mukaan hankintayksikön on otettava palveluhankinnoissa huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Sosiaalipalveluja hankittaessa on otettava huomioon muun muassa sosiaalihuollon asiakaslaki, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Vammaispalveluja hankittaessa on otettava huomioon lisäksi muun muassa vammaispalvelulaki, jonka mukaan palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve. Valmisteilla olevan uuden vammaispalvelulainsäädännön tavoitteena on asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden vahvistaminen sekä riittävien, sopivien ja laadukkaiden palveluiden turvaaminen.

Palvelutarpeen arviointi ja virkalääkärivaatimus (12 § 3 momentti)

Kehitysvammaliiton mukana palvelutarpeen arvioinnin tulee olla hyvinvointialueen tehtävä myös silloin, kun tarvittava palvelu hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällä varmistetaan yhdenvertaisuus asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa.

HUSin lausunnon mukaan lääkärin virka-asemaan ehdotettuja muutoksia ei tule toteuttaa, sillä ei ole mitään perusteltua syytä edellyttää, että erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi tulisi aina tehdä virkasuhteessa. Hoitoratkaisuista ja käytännön lääkärintyöstä voi tämän seurauksena tulla muutoksenhakukelpoisia.

Valvira toteaa, että järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä ollaan laajentamassa muun muassa lääkäreiden ja hammaslääkäreiden virkasuhteisuuden vaatimusta sellaisiin hoidon tarpeen arviointeihin ja hoitoratkaisuihin, joita julkisessa terveydenhuollossa on vakiintuneesti pidetty tosiasiallisena hallintotoimintana. Valvonnan näkökulmasta tämä voi aiheuttaa ongelmatilanteita, sillä lääkärin tehtävien katsominen julkisiksi hallintotehtäviksi saattaa perustuslain 21 §:n 1 momentin valossa mahdollisesti tarkoittaa sitä, että hoitoratkaisuista ja käytännön lääkärin/hammaslääkärin töistä tulee muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, ovatko pykälässä tarkoitetut julkisina hallintotehtävinä toteutettavat potilaan hoidon tarpeen arvioinnit ja hoitoratkaisut muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Valviran näkemyksen mukaan sääntelyä tulisi tarkentaa tältä osin. Valvira katsoo, että kestämätön olisi sellainen tulkinta, jonka mukaan esimerkiksi hoidon tarpeen arvioinnin johtopäätös katsottaisiin hallintopäätökseksi, johon olisi muutoksenhakuoikeus.

Hali ry toteaa, että lääkärit joutuisivat sote-esityksen seurauksena keskenään erilaiseen asemaan. Ainoastaan virkalääkärit voisivat tehdä erikoissairaanhoidon hoitoon ottamisen päätöksiä, hoidon tarpeen arviointia ja hoitoratkaisuja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaalihuollon antamista koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka on julkisen vallan käyttöä ja jonka tekeminen ja valmistelu kuuluu sosiaaliviranomaiselle. Sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi kytkeytyy niin kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, että myös siihen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan käytön piirteitä. Palvelutarpeen arvioinnilla on myös käytännössä ratkaiseva merkitys sille, millaisia palveluja ihminen saa tai ei saa eli kuinka yksilön perusoikeudet toteutuvat. Tämän vuoksi sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia ei ole katsottu perustelluksi antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi hankittaessa ostopalveluja.

Julkisessa terveydenhuollossa tehtävä ratkaisu siitä, saako henkilö julkisin varoin annettavaa hoitoa vai ei ja millaista hoitoa hänelle annetaan, liittyy perustuslain 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä ratkaisu on ymmärrettävissä julkiseksi hallintotehtäväksi. Tähän ratkaisuun liittyvät esimerkiksi potilaan hoidon tarpeen arviointi ja hoitosuunnitelman laatiminen, sairauksien diagnosointi ja potilaan tutkimiseen liittyvät ratkaisut sekä lähetteen antaminen erikoissairaanhoitoon. Voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaan julkisessa terveydenhuollossa tehtävät hoitoratkaisut tai hoidon tarpeen arviointi eivät ole muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Myöskään sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi, että julkisen terveydenhuollon hoitoratkaisut tai hoidon tarpeen arviointi olisivat muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

Sote-järjestämislain 12 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla, miltä osin julkisena hallintotehtävänä pidettäviä tehtäviä voidaan antaa yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi ja miltä osin tehtäviä hoitaa virkasuhteessa oleva lääkäri. Myös sosiaali- ja terveysministeriön sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä kuulemat perustuslakiasiantuntijat totesivat lausunnoissaan, että jos julkisen terveydenhuollon antamista koskeva hoidon tarpeen arviointi ja hoitoratkaisujen tekeminen annetaan yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, tulee asiasta säätää perustuslain 124 §:n edellytysten mukaisesti lailla tai lain nojalla.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että julkiseksi hallintotehtäväksi katsottava hoitoratkaisu koskien julkisin varoin annettavaa hoitoa sekä tähän liittyvä hoidon tarpeen arviointi voidaan antaa yksityisen ostopalveluntuottajan tehtäväksi perusterveydenhuollon palveluissa sekä niiden yhteydessä toteutettavissa olevissa erikoissairaanhoidon palveluissa. Muilta osin erikoissairaanhoidon palveluissa hoidon tarpeen arvioinnin, hoitoratkaisut ja ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoitoon tekisi virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri. Tällöin koko hyvinvointialueella voitaisiin järjestäjän ohjauksessa varmistaa potilaiden yhdenvertaisuus erikoissairaanhoitoon pääsyssä sekä julkisen terveydenhuollon palveluvalikoiman, hoitosuositusten ja hoidonporrastuksen toteutumista. Lisäksi turvattaisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutuminen ja riittävä oma osaaminen kaikilla lääketieteen erikoisaloilla, mikä puolestaan on elintärkeää muun muassa ympärivuorokautisen päivystyksen turvaamisen osalta. Erikoissairaanhoidossa tapahtuvaan hoidon

tarpeen arviointiin ja hoitoratkaisuihin liittyy myös merkittäviä ratkaisuja asiakkaan oikeudesta saada julkisin varoin maksettavaa hoitoa, jonka antamisen on tapahduttava yhdenvertaisin perustein. Kyse ei ole lääkäreiden eriarvoisesta kohtelusta, vaan hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamisesta, missä puolestaan ei ole kysymys vain yksittäisten potilaiden hoitoratkaisuista, vaan vastuusta turvata hyvinvointialueen kaikille asukkaille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja vastuusta huolehtia resurssien riittävyydestä.

Sote-järjestämislain 13 §:n 4 momentti mahdollistaisi lisäksi sen, että myös vuorattuna tai hankittuna työvoimana toimivan lääkäri tai hammaslääkäri voisi tehdä hoidon tarpeen arviointia ja hoitoratkaisuja ympärivuorokautisessa päivystyksessä ja erikoissairaanhoidossa sekä, jos hoidon kiireellisyys tai muu hoidon saatavuuteen liittyvä painava syy sitä edellyttää, tehdä ratkaisun asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoitoon. Virkasuhteessa olevan lääkärin tai hammaslääkärin olisi tällöin kuitenkin viivytyksettä arvioitava tehty ratkaisu ja ratkaistava asia tarvittaessa uudelleen. Hyvinvointialueella olisi suoraan työnjohdon puitteissa mahdollista ohjata ja valvoa hankittuna ja vuokrattuna työvoimana toimivien ammattihenkilöiden toimintaa, joten perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimusten ei voida katsoa tällöin vaarantuvan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislain 12 §:n 3 momenttiin liittyen on esitetty runsaasti huomioita myös sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee ottamaan huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetun laajemman lausuntoaineiston ja arvioimaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa sote-järjestämislain 12 §:n 3 momentin mahdolliset muutostarpeet.

Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset - sääntelyrakenne

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että sen näkökulmasta sääntelyrakenne vaikuttaa epäjohdonmukaiselta siltä osin, kuin sote-järjestämislaissa asetetaan edellytyksiä ja velvoitteita yksityisille palveluntuottajille (esimerkiksi 14 § ja 17 §). Yksityisistä sosiaali- ja terveyspalveluista ja niihin kohdistuvasta aluehallintoviraston ja Valviran valvonnasta säädetään omassa lainsäädännössään. Sote-järjestämislain mukainen viranomaisvalvonta taas säännösten perusteella kohdistuu hyvinvointialueiden toimintaan, mistä syystä sote-järjestämislain velvoitteiden tulisi lähtökohtaisesti kohdistua hyvinvointialueisiin. Aluehallintovirasto toteaa myös 19 ja 20 §:ien osalta, että niiden säädöstekninen sijainti järjestämislaissa on epälooginen ja olisi syytä harkita näistä asioista säätämistä esimerkiksi yksityisistä sosiaalipalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta annetuissa laeissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislaki koskee hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Lakia sovelletaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Hyvinvointialueen järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ovat myös hyvinvointialueen ostopalveluna hankkimat yksityisen palveluntuottajan tuottamat palvelut, joten sote-järjestämislain säännöksiä sovelletaan myös niihin ja muun muassa 6 luvussa tarkoitetut valvontasäännökset koskevat myös näitä ostopalveluja. Yksityisistä sosiaalipalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta annetuissa laeissa säädetään yksityisiä palveluja koskevista edellytyksistä ja valvonnasta. Lait koskevat sekä täysin yksityisesti järjestettyjä (asiakkaan itse maksamia) palveluja että julkisen järjestäjän ostopalveluna

hankkimia yksityisen palveluntuottajan tuottamia palveluja. Sote-järjestämislain 3 luvussa säädettäisiin mainittujen lakien edellytyksiä täydentäviä vaatimuksia yksityisille ostopalveluntuottajille, joilta hyvinvointialue hankkii järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja. Näiden säännösten sijainti sote-järjestämislaissa on näin ollen perusteltua, eivätkä nämä säännökset eivät siis koske täysin yksityisesti järjestettyjä palveluja. Sote-järjestämislain säännökset ovat ostopalvelujen valvonnan osalta osittain päällekkäisiä yksityisistä sosiaalipalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta annettujen lakien kanssa, mutta tämä vastaa nykyistä sääntelyä eivätkä ne ole ristiriidassa keskenään. Jatkossa valvontasäännökset on tarkoitus koota uuteen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiin, jolloin päällekkäisyys poistuisi tältä osin.

Yksityisen palveluntuottajan alihankinta 17 §

Hali ry toteaa, että yksityinen palveluntuottaja ei saisi toimia vain niin sanottuna kuoriorganisaationa. Täydentävinä palveluina hankittavien palvelujen osuus voisi olla yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista enintään 30 ja 49 prosentin välillä. Vaatimus koskisi myös tilanteita, joissa yksityinen palveluntuottaja ei käytä varsinaisia alihankkijoita, mutta joissa sen palvelutuotannossa käyttämä henkilöstö muodostuu esimerkiksi pääosin yksityisinä ammatinharjoittajina työskentelevistä lääkäreistä ja / tai vuokratyövoimasta. Vaatimus voi johtaa toimiviksi todettujen palvelutuotantorakenteiden syrjäyttämiseen esimerkiksi järjestäjän vastuulle kuuluvissa työterveyshuoltopalveluissa ja päiväkirurgisissa toimenpiteissä. Esityksen edellytys siitä, että hyvinvointialue antaisi hyväksyntänsä yksittäisten alihankkijoiden käyttämiselle on erittäin epätarkoituksenmukainen etenkin ammatinharjoittajien kohdalla. Alihankintarajoitusten vaikutuksia ei ole arvioitu, eikä esityksessä ole suoraan esitetty sitä, mihin palveluihin alihankintarajoituksia sovelletaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ei mahdollista sitä, että hyvinvointialueen julkisia hallintotehtäviä annetaan ns. kuoriorganisaation hoidettavaksi, jonka osaaminen perustuu alihankkijoidensa osaamiseen. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään suhtautunut julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä subdelegoinnin sallittavuuden arvioinnissa merkityksellisinä oli pidetty tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijalle asetettuja laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 6/2013 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään liittyen, että yksityisen palveluntuottajan alihankintamahdollisuus eli julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen alihankkijan hoidettavaksi (subdelegointi) rajataan koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa (PeVL 26/2017 vp, s. 57). Jotta nyt ehdotettava hallituksen esitys täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset vaatimukset, on valmistelussa arvioitu, että täydentäväksi palvelutoiminnan voitaisiin katsoa osuus, joka olisi enintään 49 % yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista, mikä on kirjattu sote-järjestämislain 14 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin. Jotta esitys täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt vaatimukset liittyen alihankkijalle asetettuihin laatu- ja muihin vaatimuksiin, on sote-järjestämislain 14 §:ssä ehdotettu lisäksi, että ostopalveluntuottajalla on oltava hyvinvointialueen hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävä osaaminen, palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä muut riittävät toimintaedellytykset. Hyvinvointialueen tulisi valvoa ostopalveluntuottajiaan ja näiden ali-

hankkijoita, mihin liittyen sen olisi myös hyväksyttävä ostopalveluntuottajan alihankkijat. Tällä turvattaisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämiä vaatimuksia: riittävää viranomaisvalvontaa ja alihankkijalle asetettuja laatu- ja muita vaatimuksia.

Työterveyshuollon osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, työterveyshuollon osalta on erotettava kolme eri tapausta. Hyvinvointialueet ja valtio voivat edelleen ostaa kuoriorganisaatiolta työterveyshuoltoa omalle henkilöstölleen eikä alihankintaa koskeva säännös koske niiden velvoitteita työnantajana. Terveydenhuoltolain 18 §:n perusteella kunta on nykyisin velvollinen järjestämään alueellaan sijaitsevissa työpaikoissa työskenteleville työntekijöille työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja muualla laissa säädetyt työterveyshuoltopalvelut. Lisäksi sen on järjestettävä soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä tarkoitettua työterveyshuoltoa alueellaan toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville. Työterveyshuoltolain 12 §:ssä säädetään ns. ennaltaehkäisevästä työterveyshuollosta (melu, asbesti jne). Lisäksi terveydenhuoltolain 18 §:n mukaan kunta voi sopia alueellaan toimivan työnantajan kanssa siitä, että se järjestää työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja. Tällöin toiminta tulee kuitenkin kuntalain kilpailuneutraliteettisääntelyn perusteella yhtiöittää. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisen myötä mainittua työterveydenhuoltolain ja terveydenhuoltolain sääntelyä sovellettaisiin kunnan sijasta hyvinvointialueeseen. Riittävän oman palvelutuotannon vaatimus koskisi käytännössä vain ennalta ehkäisevää työterveyshuoltoa, joka olisi hyvinvointialueen järjestämisvastuulla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjänä oleva tehtävä. Sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen osalta tehtävä on hyvinvointialueelle vapaaehtoinen ja sen halutessa harjoittaa tätä toimintaa sen on yhtiöitettävä tehtävä. Työnantaja-asemassa hyvinvointialue voi järjestää työterveyshuollon palvelut työntekijöilleen haluamallaan tavalla. Sote-järjestämislain säännöksiä ei sovelleta hyvinvointialueeseen työnantaja-asemassa.

Hallinnon yleislakien soveltaminen yksityisen palveluntuottajan toimintaan 19 §

Hali ry katsoo, että jos julkinen hallintotehtävä määritellään esityksen mukaisella laajalla tavalla, tarkoittaisi se käytännössä sitä, että yksityisen työnantajan koko työntekijäjoukolle tulisi antaa koulutus hallinnon yleislaeista. Sama ei koskisi julkisella työnantajalla töissä olevia. Tällainen kirjaus on kestämättömän epäyhdenvertainen. Lisäksi se kasvattaisi yksityisten työnantajien hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti. On mahdollista, että julkisen ja yksityisen merkittävästi erilainen kohtelu aiheuttaa tältä osin ongelmia kilpailuneutraliteettia koskevaan sääntelyyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää rikosoikeudellisen virkavastuun lisäksi muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja. Näin ollen sote-järjestämislain 19 §:ssä ehdotetaan, että yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi sote-järjestämislain mukaisessa toiminnassaan noudatettava hallinnon yleislakeja. Tämä tuo vain jossain määrin uusia velvoitteita yrittäjille, sillä jo nykyisellääkin monet hallinnon yleislait ovat soveltuneet yksityisten palveluntuottajien toimintaan niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. hallintolaki, kielilaki) tai niiden hoitaessa tehtäviä viranomaisen toimeksiannosta (julkisuuslaki).

Vastaavia hallinnon yleislakeja on noudatettava luonnollisesti myös hyvinvointialueen omassa toiminnassa kyseisten lakien soveltamisalojen mukaisesti ja hyvinvointialueella on työnantajana vastuu työntekijöidensä perehdyttämisestä tehtäviinsä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu 20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan julkisten ja yksityisten palvelun-tuottajien henkilökunnan ja johdon rikosoikeudellisen vastuun tulisi määräytyä yhtenäisin perustein nyt ehdotettujen lakien soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä. Epäsymmetria korjaantuisi, jos - nyt tai myöhemmin - rikoslain 40 lukua muutettaisiin niin, että julkisyhteisön työntekijään sovellettaisiin kaikkia sanotun luvun virkarikossäännöksiä. Jos rikoslain 40 luvun virkarikosvastuun yleisiä perusteita ei pidetä tarkoituksenmukaisena lähemmin tarkastella käsillä olevan esityksen yhteydessä, voisi olla perusteltua sisällyttää lakivaliokunnan lausuntoon kuitenkin maininta, jossa edellytettäisiin oikeusministeriön selvittävän, onko virkarikosvastuun perusteita edellä esitetty huomioon ottaen syytä muuttaa mainitun epäsymmetrian poistamiseksi. Lakivaliokunnan viime hallituskauden lausunto LaVL 12/2018 vp on tältä osin sellaisenaan pääosin hyödynnettävissä myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen käsittelyssä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan virkarikosoikeudellisen vastuun edellytyksiin liittyy olennaisesti se, että esimerkiksi tahallisessa tai tuottamuksellisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa on tunnusmerkistön mukaisesti kysymys ”säännöksiin ja määräyksiin” perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yhtiöissä ei kuitenkaan ole työjärjestysten ja hallintosääntöjen kaltaisia ”säännöksiä ja määräyksiä”, joista henkilöiden vastuuasemat ja virkavelvollisuuden sisältö ilmenisivät. Edellä todetusta johtuen nyt kysymyksessä olevalla viittaustekniikalla luotava virkarikosoikeudellinen vastuu sote-palveluita tuottavissa yhtiöissä olisi teoriassa ankaraa, mutta käytännössä virkavelvollisuuteen rinnastuvien velvollisuuksien sisällön määrittely ja vastuuasemien paikantaminen olisi rikosvastuun toteuttamisen kannalta yhtiöissä niin vaikeaa, että viittaus rikoslain 40 lukuun saattaisi käytännössä jäädä tehottomaksi. Tarkkarajaisten velvollisuuksien sisältöä määrittävien säännösten ja määräysten puuttuminen käytännössä rajaisi rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle sellaiset työtehtävät, joiden sisältöä ei ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä vaan esimerkiksi vain työsopimuksessa tai työnjohdollisissa ohjeissa. Tilanne vastaisi tältä osin vallitsevaa tilannetta virkamiesten osalta. Heidänkin toimenkuvaansa sisältyy sääntelemättömiä osa-alueita, joihin ei käytännössä liity virkarikosoikeudellista vastuuta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista rakenteellisistakin toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Käytännön tasolla toimivalla sote-järjestämislain 14 §:ssä tarkoitetulla vastuuhenkilöllä tällaista valtaa ei välttämättä olisi. Vastuun oikean kohdentumisen kannalta on olennaista, että ehdotetuilla vastuuhenkilöillä täytyy olla riittävät toimivaltuudet ja - mahdollisuudet puuttua epäkohtiin. Viime kädessä vastuu kuuluu kuitenkin aina organisaation ylätasolle (KKO 2016:58). Hallituksen esityksessä tätä näkökulmaa ei ole riittävästi tuotu esiin, jolloin vaarana on, että nimettyjen vastuuhenkilöiden asema vastuunkantajina korostuu liiaksi.

Itä-Uudenmaan käräjäoikeus toteaa, että järjestämislain 12, 13, ja 20 §:ssä on yritetty rajata virkavastuuta yksityiseltä hankitun palvelun tai hankitun työvoiman osalta. Virkavastuu jää tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja epäselvät rajapinnat tulevat jatkossakin aiheuttamaan ongelmia. Esitetyt rajaukset ovat kuitenkin parannus nykytilaan.

Prof. Mäenpään lausunnon mukaan rikosoikeudellisen vastuun eroa yksityisen palveluntuottajan henkilöstön ja hyvinvointialueen työsuhteisen henkilöstön välillä voidaan pitää ongelmallisena. Eron poistaminen edellyttäisi rikoslain 40 luvun muuttamista. Kuten lakivaliokunta on tältä osin jo aikaisempaa esitystä arvioidessaan todennut, rikoslain 40 luvun muuttaminen edellyttäisi huolellista arviointia ja erillistä valmistelua (LaVL 12/2018 vp, s 23-24). Tällaiselle arvioinnille ja valmistelulle on edelleen perusteltu tarve.

Prof. Melanderin lausunnon mukaan oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sote-järjestämislain 20 §:ssä tarkoitetun tyyppinen erityinen virkavastuusäännös merkitsee, että asianomaisiin tahoihin sovelletaan kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella tämä ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, minkä vuoksi muotoilua ei voida pitää perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmattomana. Lisäksi lausunnossa todetaan, että rikosoikeudellisen vastuun yhdenvertaisen kohdentumisen ja järjestelmän uskottavuuden näkökulmasta on ongelmallista, jos samantyyppisestä toiminnasta voi joko seurata virkarikosvastuu tai ei sen mukaan, onko henkilö työsuhteessa sosiaali- ja terveyshuollon palveluja tuottavaan yksityiseen palveluntuottajaan vai hyvinvointialueeseen. Lakivaliokunnan olisi syytä toteuttaa asian tarkempi arviointi nyt käsillä olevan esityksen johdosta antamassaan lausunnossa. Prof. Melander toteaa, että virkavastuun epäsymmetrisyyteen liittyvä kysymys on siitä pulmallinen, että asian ratkaiseminen rikoslain 40 luvun sääntelyä muuttamalla olisi vaikutuksiltaan laajempi kuin vain hyvinvointialue- ja sote-uudistukseen ulottuva. Tästä huolimatta lienee perusteltua vähintään arvioida, olisiko rikoslain 40 luvun sääntelyä syytä yleisesti muuttaa siten, että luvun 12 §:ssä nimenomaisesti mainittaisiin, että julkista hallintotehtävää suorittaviin sovellettaisiin kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Tällainen muutos saattaisi olla perusteltua toteuttaa, koska julkisia hallintotehtäviä yhä useammin toteutetaan muiden kuin viranomaisten toimesta. Prof. Melanderin näkemyksen mukaan ei ole perusteltua nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä ryhtyä uudistamaan rikoslain 40 luvussa säädetyn virkarikosvastuun perusteita vaan virkarikoksia koskevan sääntelyn uudistamistarpeita tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Rikoslain 40 luvun uudistamistarpeet olisi syytä arvioida laajasti ja kattavasti rikoslain ulkopuoliset erityiset virkavastuusäännökset huomioon ottaen. Erityistä huomiota uudistamistarpeita arvioitaessa olisi kiinnitettävä siihen, miten julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuu tulisi määritellä eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva käytäntö huomioon ottaen.

Prof. Melander toteaa näkemyksenään, että vastuuhenkilöä koskeva sote-järjestämislain 14 §:n 2 momentin erityissäännös ei vaikuta rikosoikeudessa vakiintuneisiin vastuun kohdentamista koskeviin oppeihin, joiden mukaan vastuu voidaan esimerkiksi oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa tapahtuneen rikoksen suhteen kohdentaa tahoon, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tällöin kysymys ei ole vastuun kohdentamisesta yksinomaan esimerkiksi tiettyä tehtävää suorittavaan henkilöön vaan myös johdon, esimerkiksi hallituksen jäsenten, vastuu voi tulla kysymykseen. Vastuun kohdentaminen perustuu tällöin kokonaisarvioon, jossa otetaan esimerkiksi huomioon henkilön asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus ja muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntymiseen ja jatkumiseen (ks. esim. KKO 2016:58).

Prof. Melanderin lausunnon mukaan erityisten virkavastuusäännösten yleisyys samoin kuin virkarikosten henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen antaa aiheen arvioida myös sitä, missä tilanteissa tällaisten tahojen rinnastaminen virkamiehiin rikoksen kohteina olisi perusteltua. Asia olisi syytä ottaa tarkemman arvioinnin kohteeksi ja arviointia olisi syytä toteuttaa virkarikoksia koskevan sääntelyn mahdollisen kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Apulaisprof. Hyttisen lausunnon mukaan myös yksityisten palvelutuottajien, vuokratyövoiman, sekä yksityisiltä palvelutuottajalta hankitun työvoiman sitominen virkavastuuseen on perusteltua ja perustuslain sekä perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella myös välttämätöntä. On selvää, että virkavastuu on ulotettava myös sellaisiin tahoihin, jotka tuottavat julkisia hallintotehtäviä sisältäviä sosiaali- ja terveyspalveluita. Hyttinen pitää kuitenkin ongelmallisena sellaista kehityskulkua, jossa rikoslain virkarikossäännökset sekä virkamiehille tarkoitettu erityissuoja laajenee kattamaan yhä uusia henkilöstöryhmittymiä, kuten yksityisiä palveluntuottajia. Tämä on omiaan ohentamaan virkarikoslainsäädännön luonnetta eritysrikoksina sekä lisäämään virkarikoslainsääntökokonaisuuden vaikeaselkoisuutta.

Apulaisprofessori Hyttisen lausunnossa todetaan, että ehdotuksen perusteella ei ole aivan helppoa tulkita, mitkä henkilöstöryhmät voisivat missäkin tilanteessa toimia virkavastuulla. Rikosoikeudellisesti ei voida pitää tyydyttävänä, että järjestämislain perusteella on etukäteen hankala hahmottaa, missä tilanteissa ja minkälaisia tehtäviä hoitaessa kukin taho toimii virkavastuulla. Voisikin olla eduksi, jos jatkovalmistelussa pyrittäisiin konkreettisesti jäsentämään julkisen vallan käytön merkityssisältöä. Selkeyden vuoksi lainsäätäjän voisi olla suotavaa ottaa kantaa myös seuraavaan kysymykseen: pitäisikö ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen voimaantulon seurauksena virkavastuu ulottaa koskemaan myös aikaisemmin laadittujen ostopalvelusopimusten perusteella suoritettavia tehtäviä, jos ostopalvelusopimukset sisältävät sellaisia tehtäviä, jotka ehdotetun uudistuksen voimaantulon jälkeen voidaan suorittaa vain virkavastuulla. Apulaisprofessori Hyttinen toteaa, että korotetun rikosoikeudellisen virkamiessuojan piiriin tulee yksityisen palveluntuottajan lisäksi palveluntuottajan alihankkija, kuten myös hankittu tai vuokrattu työntekijä. Jos esim. tämän tekemää päätöstä pidetään julkisen vallan käyttönä, ja päätöksentekijään kohdistetaan sen seurauksena väkivaltaa, tilanne voi tulla arvioitavaksi virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena.

Syyttäjälaitos toteaa, että sote-järjestämislain 20 §:ssä valittuun ratkaisuun laajan virkavastuun kohdentamiseksi säännöksessä mainittuihin henkilöihin ei ole sinänsä huomauttamista, mutta lainsäädännön selvyyden vuoksi voisi olla parempi, jos virkavastuun soveltamisalan laajuus ilmenisi suoraan kirjoitetusta laista.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa katsotaan, että sote-järjestämislain 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla hankittujen ja vuokrattujen työntekijöiden osalta ei ole velvoitetta noudattaa sote-järjestämislain 18 ja 19 §:ssä tarkoitettuja velvoitteita, vaikka heidätkin on esitetyn lain 20 §:n mukaan erikseen mainiten asetettu virkavastuuseen heidän hoitaessaan palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Kyseiset henkilöt toimivat hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa. Jää hieman täsmentymättömäksi mistä säännöksistä ja määräyksistä tarkemmin ilmenee heidän virkavelvollisuutensa sisältö.

Valvira pitää ehdotettua virkavastuun ja rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista koskemaan yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevia ja tämän alihankkijan palveluksessa olevia työntekijöitä sekä vuokratyöntekijöitä, jotka toimivat hyvinvointialueen työnjohdollisessa alaisuudessa, oikeansuuntaisena muutoksena.

Soste Suomen sosiaali- ja terveys ry toteaa, että koska julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää perustuslain 124 §:n nojalla tiettyjä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita, vaikuttaa virkavastuun ulottaminen hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja yksityisesti tuottavien palveluntarjoajien työntekijöihin perustellulta. On kuitenkin valitettavaa, ettei yksityinen palveluntuottaja tai sen työntekijä jatkossakaan pysty aina arvioimaan, milloin kyseessä on tuotettuun palveluun sisältyvä julkinen hallintotehtävä.

Hali ry toteaa, että lakiluonnoksessa ei ole lainkaan perusteltu, minkä takia yksityisen palveluntuottajien työntekijöihin olisi välttämätöntä soveltaa ankaraa rikosvastuuta, kun taas julkisella töissä olevaan työntekijään vastaavaa virkavastuusääntelyä ei sovellettaisi jatkossakaan. Myöskään lievempiä ja vaihtoehtoisia ratkaisuja oikeusturvatakeiden toteuttamiseksi ei ole käsitelty.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö toteavat, että rikoslain 40 luvun perusteella virkamiehet, julkista luottamustehtävää hoitavat ja julkista valtaa käyttävät ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa rikoslain 40 luvun yleisistä virkarikoksista. Julkisyhteisön työntekijät ovat puolestaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa rikoslain 40 luvun 12 §:ssä säädetyssä laajuudessa eli suppeammin kuin edellä mainitut. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että uskottaessa PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkinen hallintotehtävä julkisyhteisön ulkopuolelle tehtävän hoitamiseen tulee ulottua virkavastuu. Tällöin on tyypillisesti säädetty erikseen siitä, että tietyssä tehtävässä toimivaan sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, mikä tarkoittaa sitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön virkavastuu. Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on voimassa olevassa lainsäädännössämme useita (yli 150). Ehdotetussa sote-järjestämislain sääntelyssä julkista hallintotehtävää hoitava yksityisen sektorin toimija on samassa asemassa kuin muut eri alojen yksityisen sektorin toimijat, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Sote-uudistuksen yhteydessä ei ole voitu ryhtyä muuttamaan rikosoikeudellisen vastuusääntelyn perusrakenteita. Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö pitävät kuitenkin perusteltuna sitä, että jatkossa rikoslain 40 luvun uudistamisen yhteydessä selvitetään muun muassa epäsymmetriaan liittyvät kysymykset.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sote-järjestämislain 20 §:ää on lainsäädännön selvyyden vuoksi perusteltua tarkentaa prof. Melanderin ja Syyttäjälaitoksen ehdottamalla tavalla siten, että siitä ilmenee, että pykälässä mainittuihin henkilöihin sovelletaan kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa sote-järjestämislain 20 §:n 1 momenttia muutettavaksi seuraavasti (lisäykset alleviivattu):

> Edellä 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä 13 §:ssä tarkoitettuun hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 1- 3, 5 ja 7 -10 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa edellä kappaleessa ”Julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön määrittely” lausumaansa ja toteaa, että jatkossakin, kuten nykyisinkin, tuomioistuimet joutuvat virkarikosasioita käsitellessään ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, milloin on kyse julkisesta hallintotehtävästä tai julkisen vallan käytöstä. Tältä osin lainsäädäntöä ei ole mahdollista laatia täysin tyhjentäväksi ja asian arviointi edellyttää usein tapauskohtaista arviointia. Sama koskee myös useita muita hallinnonaloja. Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännön uudistamisen yhteydessä tullaan myös arvioimaan ja tarvittaessa säätämään tarkemmin kunkin pal-

velualan osalta julkisen vallan käytöksi määriteltävistä tehtävistä, kuten on tehty esimerkiksi mielenterveyslain, tartuntatautilain, lastensuojelulain ja kehitysvammalain uudistamisten yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö yhtyvät eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian käsitykseen siitä, että yhtiöissä ei ainakaan samassa määrin kuin julkisella sektorilla ole työjärjestysten ja hallintosääntöjen kaltaisia ”säännöksiä ja määräyksiä”, joista henkilöiden vastuuasemat ja virkavelvollisuuden sisältö ilmenisivät. Tämä käytännössä rajaisi rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle sellaiset työtehtävät, joiden sisältöä ei ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä. Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kansliakin toteaa, myös virkamiesten osalta vallitsee nykyisinkin vastaava tilanne siten, että heidän toimenkuvaansa sisältyy myös sääntelemättömiä osa-alueita, joihin ei käytännössä liity virkarikosoikeudellista vastuuta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen hankkiessa työvoimaa yksityiseltä palveluntuottajalta sovellettaisiin sote-järjestämislain 12 §:n lisäksi 14 §:n 1 momenttia, 15 ja 16 §:ää sekä 18 §:n 2 kohtaa. Jos yksityinen palveluntuottaja käyttää 17 §:ssä tarkoitetulla tavalla alihankkijoita, sovellettaisiin lisäksi 14 §:n 2 – 9 momenttia. Vuokrattaessa työvoimaa sovellettaisiin 12 §:n 1–3 ja 5 momenttia, 15 ja 16 §:ää sekä 18 §:n 2 kohtaa. Koska vuokrattava ja hankittava työvoima työskentelee hyvinvointialueen työnjohdollisessa alaisuudessa, vastaa hyvinvointialue 18 §:ssä tarkoitettujen muiden velvoitteiden sekä 19 §:ssä tarkoitettujen hallinnon yleislakien noudattamisesta tuottamissaan palveluissa myös käytettäessä vuokrattua ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittua työvoimaa. Työnjohdollisen asemansa perusteella hyvinvointialue puolestaan edellyttää sekä omilta työntekijöiltään että vuokratulta tai hankitulta työvoimalta 18 §:ssä ja 19 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista antamiensa työnjohdollisten määräysten ja ohjeiden muodossa, joten myös vuokratun ja hankitun työvoiman virkavelvollisuudet ilmenevät näistä määräyksistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että yksityinen palveluntuottaja olisi sote-järjestämislain 12 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla vastuussa tuottamistaan palveluista sekä niiden lainmukaisuudesta ja sopimuksen mukaisuudesta, minkä lisäksi 14 §:n 2 momentissa tarkoitetut vastuuhenkilöt olisivat omalta osaltaan vastuussa käytännön tasolla palvelujen toteuttamisesta. Näin ollen vastuuhenkilöt eivät suinkaan yksin vastaa palvelujen asianmukaisuudesta, vaan kokonaisvastuu palveluista kuuluu yksityiselle palveluntuottajalle. Tämä on todettu myös sote-järjestämislain 14 §:ää koskevissa hallituksen esityksen (HE 241/2020) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö yhtyvät prof. Melanderin näkemykseen siitä, että 14 §:n 2 momentin erityissäännös ei vaikuta rikosoikeudessa vakiintuneisiin vastuun kohdentamista koskeviin oppeihin, joiden mukaan vastuu voidaan esimerkiksi oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa tapahtuneen rikoksen suhteen kohdentaa tahoon, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tällöin kysymys ei ole vastuun kohdentamisesta yksinomaan esimerkiksi tiettyä tehtävää suorittavaan henkilöön vaan myös johdon, esimerkiksi hallituksen jäsenten, vastuu voi tulla kysymykseen. Vastuun kohdentaminen perustuu tällöin kokonaisarvioon, jossa otetaan esimerkiksi huomioon henkilön asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus ja muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntymiseen ja jatkumiseen (ks. esim. KKO 2016:58).

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö toteavat, että rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Sovellettaessa tiettyjä luvun säännöksiä, rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan muun muassa julkista valtaa käyttävä henkilö. Näin ollen, kuten apulaisprof. Hyttinenkin toteaa, korotetun rikosoikeudellisen virkamiessuojan piiriin tulevat yksityisen palveluntuottajan työntekijä, palveluntuottajan alihankkijan työntekijä sekä hankittu ja vuokrattu työntekijä, jos he käyttävät tehtävässään julkista valtaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotetussa laissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (voimaanpanolaki) säädettäisiin muun muassa sote-järjestämislain voimaantulosta (voimaanpanolain 1 §:n 3 momentti). Tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien, jolloin myös sote-järjestämislaki tulisi kokonaisuudessaan voimaan. Voimaanpanolain 1 §:n 3 momentissa säädettäisiin myös poikkeuksista joidenkin sote-järjestämislain säännösten voimaantuloon ja soveltamiseen. Voimaanpanolain 1 §:n mukaan sote-järjestämislain 14 §:n 2–9 momenttia koskien yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuvia vaatimuksia ja 15–17 §:ää koskien hankittavien palvelujen sopimusehtoja, hankintapäätöksen perustelemista ja yksityisen palveluntuottajan alihankintaa sovellettaisiin vain hyvinvointialueiden itse tekemiin sopimuksiin, mutta ei niille kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyviin sopimuksiin, jolleivät sopimusosapuolet toisin sovi. Muilta osin sote-järjestämislain 3 luvun säännöksiä sovellettaisiin myös kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviin sopimuksiin. Näin ollen myös sote-järjestämislain 20 §:n säännöstä rikosoikeudellisesta virkavastuusta sovellettaisiin tehtäviin, joita suoritetaan kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvien ostopalvelusopimusten perusteella.

Omavalvonta ja viranomaisvalvonta (6 luku)

40 § Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonta

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) näkemyksen mukaan on epäloogista, että sote-järjestämislaissa asetetaan 40 §:ssä yksityisille palveluntuottajille omavalvontasuunnitelmiin liittyviä velvoitteita, jotka poikkeavat joiltakin osin yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettujen lakien sääntelystä. Olisi tarkoituksenmukaista, että omavalvontaan liittyvät velvoitteet olisivat vastaavat riippumatta siitä, onko kyse kokonaan yksityisestä vai julkiselle järjestäjälle tuotetusta palvelusta. Tämä tulisi ottaa huomioon muutettaessa yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettuja lakeja uudistuksen yhteydessä. Aluehallintovirasto toteaa myös, että toimijat tulisi myös velvoittaa arvioimaan säännöllisesti omavalvonnan toteutumista, tekemään arvioiden perusteella tarpeellisia muutoksia käytänteisiin ja omavalvontasuunnitelmaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ns. SOTE-100 teknisten säädösmuutosten myötä myös yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettuja lakeja on tarkoitus muuttaa vastaamaan järjestämislain omavalvontaa koskevia säännöksiä. Lisäksi ministeriössä on valmistelussa ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevaksi laiksi, jossa on tarkoitus säätää tarkemmin myös omavalvonnasta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2021.

41 § Hyvinvointialueen ohjaus- ja valvontavelvollisuus

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että mikäli kyse on asiakas- tai potilasturvallisuuteen välittömästi vaikuttavasta epäkohdasta tai puutteesta yksityisen ostopalveluntuottajan toiminnassa, hyvinvointialueen tulisi voida edellyttää sen korjaamista välittömästi. Ehdotetun 41 §:n 2 momentin sääntelyä on tarpeen tältä osin täsmentää. Asiakas- tai potilasturvallisuutta vakavasti vaarantavissa tilanteissa hyvinvointialueen tulisi myös olla välittömästi yhteydessä valvontaviranomaiseen, jotta tämä voisi harkita, mihin toimenpiteisiin asiassa on syytä ryhtyä.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ESAVIn ehdotusta hyvänä ja ehdottaa täsmennystä järjestämislain 41.2 §:n viimeiseksi lauseeksi seuraavasti:

….. ”*Jos on kyse asiakas- tai potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavista epäkohdista tai puutteista, hyvinvointialueen on vaadittava niiden välitöntä korjaamista.*

Ministeriö ehdottaa myös viranomaisten välistä yhteistyötä koskevaa 44.2 §:ää täsmennettäväksi.

42 § Viranomaisvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus

ESAVI toteaa, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvonnan sisältyminen valvonnan piiriin olisi tarpeen tuoda selkeämmin esiin jo aiemmissa momenteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Ministeriön näkemyksen mukaan 4 momentin säännös on riittävä sellaisenaan. 4 momentissa on todettu, että järjestämislain 6 luvun valvontasäännökset koskevat myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa kunnassa.

43 § Valvonta-asian käsittely

ESAVI on lausunnossaan todennut, että sote-järjestämislain 43 §:n 2 momenttia olisi syytä täsmentää siten, että valvonta-asia voi tulla vireille myös valvontaviranomaisen omasta aloitteesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ESAVIn ehdotusta hyvänä ja ehdottaa 43.2 §:n täsmennettäväksi seuraavasti:

”Valvontaviranomainen ryhtyy tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se asiakas- tai potilasturvallisuuden varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta *arvioi* olevan aihetta. *Valvonta-asia voi tulla vireille myös valvontaviranomaisen omasta aloitteesta*.”

44 § Viranomaisten välinen yhteistyö

ESAVI pitää säännöstä 44.2 §:n ilmoitusvelvollisuudesta tarpeellisena, mutta sitä tulisi tarkentaa sen osalta, millaisia epäkohtia se koskee. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin olisi tarkoituksenmukaista kuulua esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat epäkohdat sekä sellaiset puutteet, joita ei ole korjattu annetusta ohjauksesta huolimatta. Valvontatyön

kannalta tarpeellista olisi hyvinvointialueen ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen myös sen itse tuottamiin palveluihin.

Lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomaisten on ilmoitettava valvonnassa havaitsemistaan lääkehuollon puutteista tai muista epäkohdista Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle. ESAVI toteaa, että käytetty ilmaus lääkehuollon puutteet ei ole riittävän selkeä, vaan sitä tulee tarkentaa siltä osin, millaisia puutteita säännöksessä tarkoitetaan. Myös tältä osin olisi perusteltua säätää, että ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantaviin epäkohtiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ESAVIn ehdotusta hyvänä ja ehdottaa 44 §:n 2 ja 3 momentin täsmennettäväksi seuraavasti:

”Hyvinvointialueen on ilmoitettava *välittömästi palveluja valvovalle valvontaviranomaiselle palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnassa ilmenneet asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat epäkohdat sekä sellaiset puutteet, joita ei ole korjattu annetusta ohjauksesta huolimatta.* Jos valvontaviranomainen saa valvontatoiminnassaan tiedon *asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavista epäkohdista tai puutteista palveluntuottajan* tai tämän alihankkijan toiminnassa, valvontaviranomaisen on vastaavasti ilmoitettava asiasta välittömästi hyvinvointialueille, joille *palveluntuottaja* tuottaa palveluja. Lisäksi hyvinvointialueen ja valvontaviranomaisen on lähetettävä toisilleen tiedoksi laatimansa tarkastuskertomukset, jotka koskevat hyvinvointialueelle palveluja tuottavan palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toimintaa.”

”Lääkelaissa (395/1987) tarkoitettua toimintaa valvoo Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus ja säteilylaissa (859/2018) tarkoitettua toimintaa valvoo Säteilyturvakeskus. Jos aluehallintovirasto tai Valvira on valvonnassaan havainnut lääkehuollossa *asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavia* puutteita tai epäkohtia, niistä on ilmoitettava Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle. Säteilyn käytössä havaituista puutteista ja epäkohdista on ilmoitettava Säteilyturvakeskukselle.”

46 § Tarkastusoikeus

ESAVI ehdottaa tarkastusmääräystä koskevan edellytyksen poistamista kyseisestä pykälästä. Aluehallintovirasto toteaa myös, että ehdotetun 46 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että jos hyvinvointialueen toiminnassa ilmenisi ongelmia tai epäilyjä sellaisista, olisi valvontaviranomaisella tällöin velvollisuus selvittää asia tarvittaessa tarkastuksin. Tästä voi syntyä kuva, että valvontaviranomaisen selvittämisvelvollisuus olisi laajempi kuin mitä 43 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen laajasta harkintavallasta valvonta-asian käsittelyssä.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ei ole syytä poistaa mainintaa tarkastusmääräyksestä.

Ministeriön näkemyksen mukaan 43 §:n ja 46 §:n välillä ei ole ristiriitaa. Myös 46 § mahdollistaa valvontaviranomaisen harkinnan siitä, millä keinoin valvontaviranomaisen tietoon tulleeseen tilanteeseen tulisi puuttua, tarvittaessa tarkastuksin.

47 § Muutoksenhakukielto hallinnolliseen ohjaukseen

Oikeusministeriön lausunnon mukaan sote-järjestämislain 47 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakukieltoa koskeva säännös siitä, että 1 momentissa tarkoitettuun hallinnolliseen ohjaukseen, kehotukseen tai huomautukseen ei saa hakea valittamalla muutosta, ei ole tässä yhteydessä tarpeen, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan valittamalla muutosta ei saa hakea päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

> *Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että kyseinen säännös on otettu sote-järjestämislakiin informatiivisuuden vuoksi ja se vastaa nykyistä sääntelyä. Näin ollen säännöstä ei ehdoteta poistettavaksi esityksestä.

49 § Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

ESAVI esittää 49 §:1 momentin säännöstä muutettavaksi niin, että välttämättömien tietojen sijaan valvontaviranomaisella olisi oikeus saada tarpeelliset tiedot. ESAVI on myös todennut, että ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 49 §:n 2 momentissa säädetään 1 momentissa tarkoitettujen tahojen oikeudesta ilmoittaa valvontaviranomaiselle ilman pyyntöäkin seikasta, joka voi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta. Tähän momenttiin olisi selkeyden vuoksi syytä lisätä ilmaus salassapitosäännösten estämättä.

> *Sosiaali- ja terveysministeriön* vastaus:
>
> Sosiaali- ja terveysministeriö samaa mieltä ESAVIn kanssa pykälän 2 momentin osalta ja ehdottaa, että 2 momentti kuuluisi seuraavasti:
>
> ” Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla tahoilla on oikeus ilman valvontaviranomaisen pyyntöäkin *salassapitosäännösten estämättä* ilmoittaa sille seikasta, joka voi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta tai 14 §:ssä yksityiselle palveluntuottajalle säädettyjen vaatimusten toteutumista.”
>
> Ministeriö toteaa 1 momentin osalta, että siinä säilytettäisiin välttämättömät tiedot, tämä vastaa myös 46 §:n 2 momentissa tarkastuksen yhteydessä esitettäviä asiakirjoja, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi.

Muutoksenhaku (60 §) ja muut oikeusturvakeinot

Professori Mäenpää toteaa, että siltä osin kuin hyvinvointialueen päätökset koskevat yksittäisen henkilön sosiaali- tai terveyspalvelua, muutoksenhaku määräytyy hallintoprosessilain mukaan. Tämä aluevalituksen ja hallintovalituksen suhdetta määrittävä peruslähtökohta ei käy erityisen hyvin ilmi ehdotetusta sääntelystä. Sääntely vastaa kuitenkin sisällöltään voimassa olevaa lainsäädäntöä siltä osin kuin kysymys on kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välisestä suhteesta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa päätöksenteossa.

Prof. Mäenpään mukaan oikeusturvan takeiden ja selvyyden vuoksi lakiin olisi paikallaan lisätä järjestämislakiin selventävä viittaussäännös ulkoistamista koskevaa sopimusta koskevien riitojen käsittelemisestä hallintoriitamenettelyssä.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lasten oikeusturva ja oikeusturvakeinot tulee varmistaa kaikissa lapsille ja perheille suunnatuissa palveluissa. Sekä ennakollista että jälkikäteistä oikeusturvaa ja oikeusturvakeinoja, niin sosiaalihuollossa, terveydenhuollossa kuin varhaiskasvatuksessa ja koulussa tulee kehittää edelleen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislaissa ei säädetä yksittäisen asiakkaan saamista palveluista eikä hyvinvointialueen tätä koskevasta päätöksenteosta. Näistä palveluista ja niitä koskevasta hyvinvointialueen päätöksenteosta säädettäisiin jatkossakin, kuten nykyisinkin, sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilaeissa. Myöskään sote-järjestämislain 60 §:n 1 momentin muutoksenhakusäännös ei koskisi näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilaeissa säädettyjä asiakasta koskevia yksilöpäätöksiä, vaan näiden osalta muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat edelleen kyseisissä substanssilaeissa. Tämä todetaan myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yksilöpäätöksissä muutoksenhakukeinona on hallintovalitus. Sote-järjestämislain 60 §:n 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta hyvinvointialueen sote-järjestämislain nojalla tekemiin päätöksiin, joihin haettaisiin muutosta aluevalituksella. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin ehdottaa, että sote-järjestämislain 60 §:n 1 momenttiin tehdään selvyyden vuoksi seuraava lisäys (lisäys alleviivattu):

> Oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta hyvinvointialueen viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislain 60 §:ään on perusteltua lisätä informatiivinen säännös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja työvoiman hankintasopimusta sekä työvoiman vuokraussopimusta koskevien riitojen käsittelemisestä hallintoriitamenettelyssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja työvoiman hankinnassa sekä työvoiman vuokrauksessa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin hankintasopimuksessa voidaan katsoa olevan kyse hallintosopimuksesta. Hallintoriita-asiana käsiteltävistä asioista säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa, jonka 20 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka: 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta. Lisäksi sote-järjestämislakiin on perusteltua tehdä vastaava informatiivinen viittaus hallintoriitamenettelyyn hyvinvointialueiden välisten kustannusten korvauksia (sote-järjestämislaki 57 §) koskevien riitojen osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että sote-järjestämislain 60 §:ään lisätään uusi 5 momentti seuraavasti:

> Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja työvoiman hankkimista sekä työvoiman vuokraamista koskevaa sopimusta koskevien riitojen sekä hyvinvointialueiden välisten kustannusten korvaamista koskevien riitojen käsittelystä hallintoriita-asiana säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä.

Selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi sisäministeriö ehdottaa, että pelastustoimen järjestämislain 20 §:än lisättäisiin vastaavasti uusi 4 momentti, jonka mukaan:

Hyvinvointialueiden välisten kustannusten korvaamista koskevien riitojen käsittelystä hallintoriita-asiana säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että asiakkaan oikeusturvakeinot (muutoksenhaku, muistutus, kantelu jne.) säilyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta nykyisellään ja niistä säädettäisiin erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä sekä muussa lainsäädännössä. Tältä osin lainsäädännön kehittämistyötä tehdään tämän muun lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Muutoksenhaku hankintapäätökseen

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että kun julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädettäisiin siitä, että hankinta-asiassa ei saa tehdä erillistä valitusta hyvinvointialueesta annetun lain mukaisesti, saattaisi olla aiheellista harkita, että järjestämislaissa säädettäisiin täydentävästi, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu ratkaista myös kysymys siitä, onko ostopalvelujen hankinnassa menetelty järjestämislain säännösten mukaisesti. Asiaa ei ehkä ole syytä jättää vain sen varaan, pitääkö markkinaoikeus järjestämislain mukaisia vaatimuksia esikysymyksinä, joista sen kuuluisikin lausua. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan muuttaisi sitä, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi asian voi saattaa lähinnä vain sellainen taho, joka on osallistunut tai jolla olisi ollut mahdollisuus osallistua hankintamenettelyyn.

Prof. Mäenpää toteaa, että hyvinvointialueen järjestämislain nojalla tekemään hankintapäätökseen kohdistuvan valituksen perusteena tulisi poikkeuksettoman valituskiellon sijasta sallia myös järjestämislakiehdotuksen ja hallintolain vastaisuus. Mahdollisena sääntelyratkaisuna voidaan pitää markkinaoikeuteen tehtävää aluevalitusta hyvinvointialueen hankintapäätöksestä, jonka se on tehnyt järjestämislain nojalla. Tällä tavoin estettäisiin hyvinvointialueen saman hankintapäätöksen käsitteleminen erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa. Toisena vaihtoehtona olisi sallia aluevalitus hallinto-oikeuteen hyvinvointialueen hankintapäätöksestä. Saman hankintapäätöksen lainmukaisuuden arviointi kahdessa eri tuomioistuimessa voisi kuitenkin viivästyttää oikeudenkäyntiä.

Markkinaoikeuden lausunnon mukaan sote-järjestämislakiehdotukseen sisältyy säännöksiä (ks. erityisesti ehdotetut 12–17 §), jotka tulevat varsin lähelle hankintalainsäädäntöä. Tässä suhteessa voikin esittää toteamuksen siitä, että mainitut säännökset voivat aiheuttaa tiettyä ongelmatiikkaa sääntelyn päällekkäisyyden näkökulmasta. Esitykseltä olisi kaivannut selkeämpää otetta sen osalta, voiko markkinaoikeudessa ainakin esikysymyksenä tulla kiinnitettäväksi huomiota sen tarkasteltavana olevan menettelyn mahdolliseen lakiehdotuksen säännösten vastaisuuteen.

Markkinaoikeus toteaa lakivaliokunnan pyytämässä lisäselvityksessään 6.4.2021, että mahdollisuutta tehdä aluevalitus hallinto-oikeuteen hyvinvointialueen hankintapäätöksestä voitaisiin pitää sikäli perusteltuna, että muutoksenhaku hyvinvointialueiden päätöksistä on yleisestikin tarkoitus järjestää aluevalituksin hallinto-oikeuksiin. Hyvinvointialueiden hankintapäätöksistä tulisi tällöin kuitenkin olemaan rinnakkainen muutoksenhakumenettely markkinaoikeuteen, mitä ei yleisesti ottaen voitane pitää kovin onnistuneena ratkaisuna. Rinnakkaisista muutoksenhakujärjestelyistä aiheutuu asianosaisille ylimääräisiä kustannuksia, se vie tuomioistuinten resursseja eikä ristiriitaisten ratkaisujenkaan mahdollisuutta voida pitää täysin poissuljettuna.

Ratkaisuvaihtoehdossa, jossa hankintavalituksen soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä, olisi se etu, että muutoksenhaku hankintapäätöksistä olisi keskitetty. Lisäksi etuna olisi, että kaavailtua aluevalitusjärjestelmää ei lähdettäisi laajentamaan hallinto-oikeuksien ulkopuolelle. Ratkaisuvaihtoehto tulisi kuitenkin todennäköisesti merkitsemään tarvetta nykyisen hankintavalitusinstituution muuttamiseen tavalla, mikä ei välttämättä olisi täysin ongelmatonta nykyisten hankintasäännösten näkökulmasta tarkasteltuna. Ratkaisuvaihtoehdoista kolmannella, aluevalituksen tekemisellä markkinaoikeuteen, saavutettaisiin paitsi se etu, että muutoksenhaku hankintapäätöksistä olisi keskitetty, mutta lisäksi myös se etu, että hankintavalitusten nykyistä järjestelmää ei lähdettäisi muuttamaan. Sinänsä tämä ratkaisuvaihtoehto tulisi merkitsemään, että aluevalitus voitaisiin tehdä myös markkinaoikeuteen (eikä pelkästään hallinto-oikeuksiin). Markkinaoikeuden kannalta viimeksi mainittu ratkaisuvaihto merkitsi hyvin todennäköisesti verraten huomattavaakin valitusten lukumäärän lisäystä hallituksen esityksessä arvioituun nähden, sillä ehdotetun 1. lakiehdotuksen mukaan esimerkiksi hyvinvointialueen asukas voisi olla valittajana, eli aluevalituksen osalta muutoksenhakuun oikeutettujen piiri tulisi olemaan laajempi kuin mitä se on hankintavalitusten osalta.

Soste Suomen sosiaali ja terveys ry esittää lausunnossaan, että hankintalain 163 §:ää tulee muuttaa siten, että palvelujen käyttäjät voivat hakea muutosta sosiaali- tai terveyspalveluhankinnassa tehtyyn ratkaisuun normaaleja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisia muutoksenhakukeinoja käyttäen. Tässä prosessissa ei tutkittaisi sitä, onko hankinnassa menetelty hankintalain mukaisesti (mikä kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan), vaan sitä, toteuttaako hankinta niitä oikeuksia, joita palvelun käyttäjälle sote-lakien perusteella kuuluu.

> Ministeriöt toteavat, että ehdotettu sääntely koskien hankintapäätöstä koskevaa muutoksenhakua vastaisi nykytilaa. Varsinaista hankintamenettelyä ja hankintapäätöstä voi edeltää esimerkiksi hyvinvointialueen tekemä hankinnan valmisteluun tai suunnitteluun liittyvä strateginen linjaus siitä, että se aikoo hankkia esimerkiksi tietyn määrän asumispalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta tai ulkoistaa esimerkiksi tiettyjen terveysasemien palvelut yksityiselle palveluntuottajalle. Tällaiseen valmisteluksi katsottavaan linjaukseen ei olisi mahdollista hakea muutosta aluevalituksella kuten ei nykyisinkään ole mahdollista tehdä kunnallisvalitusta vastaavanlaisesta kunnan tekemästä valmisteluksi katsottavasta linjauksesta.
>
> Varsinainen hankintayksikön tekemä hankintapäätös tehdään hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä. Hankintapäätöksessä tehdään päätös esimerkiksi tiettyjen palvelujen hankkimisesta tietyltä palveluntuottajalta. Hankintapäätöksestä voi valittaa markkinaoikeuteen. Hankintalain 146 §:n mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella voidaan saattaa hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyssä tekemä ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Hankintalain 145 §:n mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi se, jota asia koskee, eli tavallisemmin hylätty tarjoaja. Markkinaoikeus ratkaisee vain asiat, jotka liittyvät hankintalain noudattamiseen hankintapäätöstä tehdessä.
>
> Hallituksen esityksessä ehdotettu hyvinvointialueen jäsenen muutoksenhakuoikeus aluevalituksella vastaisi kunnan jäsenen harjoittamaa kunnan päätösten valvontaa kunnallisvalituksella. Muutoksenhakuoikeus olisi yksi tapa valvoa hyvinvointialueen toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä. Ministeriöt kuitenkin katsovat, että kaikille hyvinvointialueen jäsenille mahdollinen, aluevalitukseen perustuva muutoksenha-

kuoikeus on perusteltua pitää erillään julkisiin hankintoihin liittyvästä muutoksenhakuoikeudesta. Jälkimmäinen on syytä pitää edelleenkin hankinta- ja oikeusturvadirektiivien mukaisena eli valitusoikeus olisi vain hankintamenettelyyn osallistuvilla yrityksillä. Muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyyden kannalta voisi olla ongelmallista, jos joidenkin hankintapäätösten osalta aluevalitus olisi mahdollinen muutoksenhakulaji. Tämä eroaisi kunnissa tehtävien vastaavien hankintapäätösten muutoksenhausta, joiden osalta nykytila säilyisi ennallaan. Sääntelyn tulisi olla tältä osin tarkkarajaista ja sitä ei olisi tarkoituksenmukaista ulottaa esimerkiksi kaikkiin hyvinvointialueen hankintoihin. Hyvinvointialueen toiminnassa voi tulla eteen keskenään hyvin erilaisia palvelujen tuottamiseen ja hankintaan liittyviä tilanteita, joista osassa tulee tehtäväksi valituskelpoinen, hyvinvointialueen toiminnasta annettavan lain 140 §:n mukainen hallintopäätös, osassa taas ei. Rajanvetoa voi olla tarpeen tehdä esimerkiksi siltä osin, onko kyseessä asian ratkaisu vai vasta sen valmistelua koskeva toimenpide. Hyvinvointialueen viranomaisen palvelujen tuottamista koskevat päätökset voivat tapauskohtaisesti olla hyvinvointialueesta annettavan lain 141 §:n mukaisesti valituskelpoisia. Esimerkiksi tapauksessa KHO 26.5.2015 T 1365 hallinto-oikeus oli toimivaltainen tutkimaan valituksen niiden valitusperusteiden osalta, jotka eivät koskeneet hankintalain soveltamista https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/lyhyetratkaisuselosteet/1432625598912.html.

Kansallisen kynnysarvon alittavista hankinnoista ei voi valittaa markkinaoikeuteen, joten niin sanotuissa pienhankinnoissa sovellettaviksi tulevat hyvinvointialueesta annettavan lain muutoksenhakusäännökset.

Ministeriöt katsovat, että palvelujen tuottamiseen ja hankintoihin liittyvien tilanteiden erilaisuudesta johtuen lakiin ei olisi perusteltua yrittää muotoilla tyhjentävää säännöstä hyvinvointialueen hankintojen valmistelussa ja päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä vaan asia on syytä jättää hyvinvointialueen ratkaistavaksi hyvinvointialueesta annettavan lain perusperiaatteita ja em. säännöksiä soveltaen. On myös huomattava, että hyvinvointialueen jäsenen vaikutusmahdollisuudet hyvinvointialueen toimintaan on turvattu lisäksi muilla säännöksillä. Hyvinvointialueesta annettavan lain 5 luvun säännökset hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeudesta ja viestinnästä turvaavat asukkaiden hyvinvointialueen toimintaa koskevaa valvontaa sekä osallistumista ja vaikuttamista. Hyvinvointialueen asukkaalla ja palvelujen käyttäjällä on mainitun lain 29 §:n mukaisesti oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Säännös sisältää esimerkkiluettelon keinoista, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Näitä keinoja ovat muun muassa selvittää palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa sekä suunnitella ja kehittää palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetään myös aloiteoikeudesta sekä hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimistä. Esimerkiksi hankintaa suunniteltaessa on mahdollista huomioida palvelujen käyttäjien näkökulmat. Mainitun lain 34 §:ssä säädetään viestinnästä. Hyvinvointialueen toiminnasta on tiedotettava hyvinvointialueen asukkaille, palvelujen käyttäjille sekä järjestöille ja muille yhteisöille. Hyvinvointialueen tulee antaa riittävästi tietoja hyvinvointialueen järjestämistä palveluista, taloudesta, hyvinvointialueen hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Hyvinvointialueen on

tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Hyvinvointialueen on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Myös julkisuuslain asiakirjojen julkisuutta ja viranomaisen velvoitetta edistää tiedonsaantia koskeva sääntely ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita ja kuulemista sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva sääntely turvaavat hyvinvointialueen jäsenen valvontamahdollisuuksia. Mainittu sääntely vähentää tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa päätöksentekoa muutoksenhaun kautta. Lisäksi on huomattava, että hyvinvointialueen viranomaiset toimivat virkavastuulla.

Sote-järjestämislaissa olisi tietyiltä osin hankintalakia tarkempia edellytyksiä ja vaatimuksia koskien yksityisiä ostopalveluntuottajia. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden näkemykseen ja toteaa, että markkinaoikeuden tulisi voida hankintapäätöksestä tehtyä valitusta käsitellessään ottaa kantaa pääasian ratkaisun yhteydessä myös sote-järjestämislain mukaisten edellytysten ja vaatimusten noudattamiseen siltä osin, kuin ne kohdistuvat yksityiseen palveluntuottajaan eli joilla on vaikutusta tarjoajan asemaan. Markkinaoikeuden ei tule kuitenkaan ottaa kantaa siihen, onko ostopalvelujen hankkimiselle ylipäätään ollut sote-järjestämislain 12 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että sote-järjestämislain 60 §:ään lisätään uusi 6 momentti seuraavasti:

> Käsitellessään hankintapäätöksestä tehtyä valitusta hankintalaissa tarkoitetulla tavalla markkinaoikeuden käsiteltäväksi kuuluvat myös kysymykset, jotka koskevat 3 luvussa tarkoitettujen yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuvia edellytyksiä ja vaatimuksia koskevien säännösten noudattamista hankintamenettelyssä.

Laki pelastustoimen järjestämisestä

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään hallintoriidan käsittelypaikasta siten, että käsittelypaikka voi olla joko hallintoriidan vireille panijan kotipaikan/toimipaikan mukaan määräytyvä hallinto-oikeus tai sitten sen hyvinvointialueen sijainnin mukaan määräytyvä hallinto-oikeus, joka on vireille pannun hallintoriitahakemuksen kohteena. Tilanteessa, jossa toimivalta tehtäväalueen osalta on keskitetty yhdelle hyvinvointialueelle, mahdolliset hallintoriitahakemukset voivat tulla vireille eri hallinto-oikeuksissa. Erityislainsäädännössä on eräissä tapauksissa säädetty vastaavissa tapauksissa yhtenäisestä oikeuspaikasta.

Sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö toteavat, että on totta, että määriteltäessä toimivaltainen hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL) 22 §:n mukaan mahdolliset hallintoriitahakemukset voivat tulla vireille eri hallinto-oikeuksissa joissain tapauksissa. Ministeriöt kuitenkin katsovat, että forumpaikkasääntely hallintoriita-asioiden käsittelyn osalta ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä välttämätöntä. Asia voidaan näissä tilanteissa, joissa samaa sopimusta koskeva hallintoriita-asia tulee vireille eri hallinto-oikeuksissa, ratkaista HOL 11 §:n nojalla, joka koskee asiakokonaisuuden yhdessä käsittelemistä hallinto-oikeudessa.

HOL 11 pykälän mukaan sen estämättä, mitä 10 §:ssä säädetään, hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa. Edellytyksenä on, että:

1) hallinto-oikeus on asiallisesti toimivaltainen käsittelemään kyseessä olevaan asiaryhmään kuuluvia asioita;

2) asioiden yhdessä käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen; ja

3) asioiden yhdessä käsittelystä ei aiheudu oikeudenkäynnin osapuolille kohtuutonta haittaa.

Hallinto-oikeus voi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian 1 momentissa tarkoitetun hallinto-oikeuden käsiteltäväksi sovittuaan asiasta vastaanottavan tuomioistuimen kanssa. Ennen siirtoa on kuultava oikeudenkäynnin osapuolia.

Siirtopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 4 luvussa säädetään muusta hallintolainkäyttöasiasta. Luvussa säädetään muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta (19 §), hallintoriita-asian määritelmästä (20 §), hallintoriita-asian vireillepanoajasta (21 §), toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta hallintoriita-asiassa (22 §) sekä valitusta koskevien säännösten soveltamisesta (23 §). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain valitusasioita koskevasta pääsäännöstä poikkeava sääntely on tarpeen hallintoriita-asioiden vireillepanon, vireillepanoajan ja toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta hallintoriita-asioiden tältä osin valitusasioista poikkeavan luonteen vuoksi. Kuitenkin HOL 23 §:n mukaan muihin hallintolainkäyttöasioihin sovelletaan muutoin, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

Vaikka HOL 10 §:ssä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta valitusasioissa, ja hallintoriita-asioiden osalta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään tästä poikkeavasti HOL 22 §:ssä, katsovat ministeriöt, että HOL 11 § asiakokonaisuuden yhdessä käsittelemisestä tulee sovellettavaksi myös hallintoriita-asioissa HOL 23 §:n perusteella. Hallintoriita-asioiden luonne ei estä soveltamasta HOL 11 §:ää myös hallintoriita-asioihin. HOL 11 §:n soveltaminen tällaisissa tilanteissa sen sijaan, että hallintoriita-asioiden osalta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta määrättäisiin pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa, tukisi paremmin HOL 22 §:n taustalla olevaa ajatusta siitä, että hallintoriita-asian oikeuspaikan osalta hakijalle olisi jätetty valitusasioita enemmän valinnanvapautta oikeuspaikkavaihtoehtojen välillä (HE 29/2018 vp). Lisäksi sovellettaessa HOL 11 §:ää tällaisissa tilanteissa vältyttäisiin tarpeelta säätää ylimääräistä poikkeusta erityislakiin yleislain säännöksistä.

Ministeriöt huomauttavat, että HOL 11 § ei suoranaisesti velvoita hallinto-oikeuksia siirtämään samaan asiakokonaisuuteen kuuluvia asioita tietyssä hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi. Lainkohta kuitenkin mahdollistaa siirron tällaisissa tilanteissa, joten HOL takaa tältä osin hallinto-oikeuksille riittävän keinovalikoiman ehkäistä samaa asiaa koskevien hallintoriitojen käsittelemisen eri hallinto-oikeuksissa.

Ministeriöt toteavat, että mikäli lakivaliokunta katsoo erillisen oikeuspaikkasääntelyn olevan tässä tapauksessa kuitenkin tarpeellista, tulisi vastaava sääntely yhtenäisyyden vuoksi lisätä myös SOTE järjestämislakiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin niistä tilanteista, jolloin hyvinvointialueille kuuluvia pelastustoimen tehtäviä kootaan suu-

rempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäviksi. Laissa määriteltäisiin tehtäväalueet, mutta tarkemmin kokoamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentin mukaan muilla hyvinvointialueilla ei ole päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista. Ne eivät myöskään saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta näitä palveluja. Kukin hyvinvointialue vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta. Ne ovat siten velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Pykälässä ja sen perusteluissa ei ole käsitelty, millä tavoin edellä tarkoitetusta kustannusten korvauksesta päätetään. Laissa ei ole säädetty, että koottua tehtäväaluetta hoitavalla hyvinvointialueella olisi oikeus päättää muita hyvinvointialueita sitovasti kustannusten korvauksesta. Näin ollen kysymyksessä on hallintoriita, jollei hyvinvointialue maksa vapaaehtoisesti toiselle hyvinvointialueelle edellä tarkoitettua suoritusta.

> *Sisäministeriö* toteaa, että ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 5 §:n 2 momentin mukaan kukin hyvinvointialue vastaa tehtäviensä rahoituksesta ja ne ovat velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.
>
> Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain tehtävien kokoamista koskevan 9 §:n perusteluissa viitataan lain 57 §:ään, jossa säädetään hyvinvointialueiden välisistä kustannusten korvauksista. Pykälän 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan palvelujen korvausperusteista sekä kustannusten laskutuksesta ja maksamisesta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.
>
> Sisäministeriö ehdottaa, että pelastustoimen järjestämislain 5 §:n 2 momenttiin lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 57 §:n 3 momenttia vastaava asetuksenantovaltuus, jonka mukaan (lisäys kursiivilla):
>
> Hyvinvointialue, jonka järjestettäväksi tehtävä on osoitettu, vastaa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti tehtävään kuuluvien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Muilla hyvinvointialueilla ei ole päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Kukin hyvinvointialue vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta ja ne ovat velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. *Kootun tehtävän kustannusten jakamisen perusteista sekä koottuun tehtävään sisältyvien palvelujen ja muiden toimenpiteiden korvausperusteista voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön asetuksella*.

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään aluevaltuuston päätettäväksi kuuluvasta pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Päätös on

voimassa määräajan. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on tehtävä uusi palvelutasopäätös, jos uhkat, riskit tai 1 momentissa tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat strategiset tavoitteet muuttuvat oleellisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan ”aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös” on toimitettava ”arvioitavaksi aluehallintovirastolle”. Jos palvelutasopäätös on aluehallintoviraston arvion perusteella puutteellinen, aluehallintovirasto voi ”palauttaa” sen hyvinvointialuetta kuultuaan hyvinvointialueelle ”täydennettäväksi”. Momentin mukaan ”puutteiden korjaamiselle on asetettava määräaika”.

Ehdotuksen perusteluista (s. 809) käy ilmi, että palvelutasopäätös toimitettaisiin aluehallintovirastolle vasta sen jälkeen, kun siihen ei voitaisi enää hakea muutosta mainitussa lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten aluevalituksella. Pykälästä itsestään ei käy ilmi, että ”hyväksymä” tarkoittaa lainvoimaista päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että kysymyksessä on ikään kuin lainvoimaisen hallintopäätöksen korjaamismenettely. Perusteluissa ei ole pohdittu, onko aluehallintoviraston päätös samalla myös valituskelpoinen päätös (hallintovalituksena) ja onko mahdollisesti tehtävä ”täydennetty päätös” joltain osin uudestaan valituskelpoinen edellä kuvatulla tavalla oikaisuvaatimuksen ja sitä seuraavan aluevalituksen kohteena.

Hallinto-oikeudessa päätösten korjaamismenettelyissä tulisi pidättäytyä sellaisissa malleissa ja rakenteissa, jotka eivät synnytä uusia oikeudellisia ongelmia. Perusteluista ei käy ilmi, miksi aluehallintoviraston tarkastelua ei ole haluttu sisällyttää osaksi palvelutasopäätöksen valmistelua. Tuolloin vaihtoehtona olisi, että aluehallintovirastolla olisi myös valitusoikeus palvelutasopäätöksen hyväksymisestä tässä lakiehdotuksessa erikseen säädettynä. Nyt samasta asiasta voi syntyä mahdollisesti kaksi hallinto-oikeuteen johtavaa prosessia.

> *Sisäministeriö* toteaa, että ehdotetun 6 §:n 3 momentin alkuperäisen muotoilun mukaan "Palvelutasopäätös on toimitettava arvioitavaksi aluehallintovirastolle." Oikeusministeriön hallituksen esityksen luonnoksesta antamassa lausunnossa todettiin ongelmalliseksi aluehallintoviraston tekemän palautuspäätöksen suhde mahdolliseen palvelutasopäätöstä koskevaan muutoksenhakuun. Korkein hallinto-oikeus totesi hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että pykäläehdotuksesta ja sen perusteluista ei ilmene, onko sote-maakuntavaltuuston päätös palvelutasopäätöksen hyväksymisestä sillä tavoin lopullinen, että valtuuston päätöksestä voidaan tehdä maakuntavalitus. Näiden lausuntojen perusteella pykäläluonnosta muutettiin jatkovalmistelussa niin, että palauttamisoikeus koskisi vasta aluevaltuuston hyväksymää palvelutasopäätöstä: "Aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös on toimitettava arvioitavaksi aluehallintovirastolle".
>
> Korkeimman hallinto-oikeuden hallintovaliokunnalle antaman lausunnon mukaan myös ehdotettu muutettu muotoilu on muutoksenhaun näkökulmasta ongelmallinen. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus nosti perustellusti esiin kysymyksen siitä, tulisiko palautusmenettelyn olla osa päätöksen valmistelua vai lainvoimaisen hallintopäätöksen korjaamismenettely.
>
> Sisäministeriö pitää Korkeimman hallinto-oikeuden huomioita perusteltuina. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena, sellaisena kuin se oli pelastuslain (468/2003) 13 §:ssä, oli ajoittaa palauttaminen täydentämistä varten koskemaan päätösluonnosta en-

nen sen lopullista hyväksymistä. Pykälän perusteluiden mukaan pyyntö palvelutasopäätöksen täydentämisestä olisi ensisijainen toimenpide verrattuna esityksen 14 §:n 2 momentin mukaiseen uhkasakkoon ja teettämismenettelyyn. Oikeusministeriön ja Korkeimman hallinto-oikeuden lausuntojen perusteella sisäministeriö arvioi, että palauttamismenettelystä on perusteltua luopua ja korvata se lausuntomenettelyllä. Kyseessä ei ole hyvinvointialueen tekemän palvelutasopäätöksen alistaminen aluehallintoviraston vahvistettavaksi. Vastaava laillisuusvalvontaan liittyvä tavoite on saavutettavissa myös lausuntomenettelyllä.

Edellä sanotun perusteella sisäministeriö ehdottaa, että pelastustoimen järjestämislain 6 §:n 3 momenttia muutetaan niin, että hyvinvointialueen tulisi ennen asiasta päättämistä pyytää päätösluonnoksesta aluehallintoviraston lausunto (lisäykset kursiivilla ja poistot yliviivattu):

Hyvinvointialueen on pyydettävä palvelutasopäätöksestä ennen sen hyväksymistä aluehallintoviraston lausunto. Aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös on toimitettava ~~arvioitavaksi~~ aluehallintovirastolle. ~~Jos palvelutasopäätös aluehallintoviraston arvion perusteella on puutteellinen, aluehallintovirasto voi palauttaa sen hyvinvointialuetta kuultuaan hyvinvointialueella täydennettäväksi. Puutteiden korjaamiselle on asetettava määräaika~~.

8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa 8 §:ssä tarkoitetut valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Muutoin valtioneuvostolla ei ole tämän lakiehdotuksen mukaan toimivaltaa. Lakiehdotuksen 8 §:n ja 20 §:n perusteluissa ei ole erikseen pohdittu, onko 8 §:ssä tarkoitetussa päätöksenteossa kysymys sellaisesta hallintopäätöksestä, johon voidaan hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, eli onko päätöksellä sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat välittömästi jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Perustelujen valossa näin ei näyttäisi olevan.

Sisäministeriö toteaa, että valtioneuvoston vahvistamilla valtakunnallisilla strategisilla tavoitteilla ei olisi sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat välittömästi jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Se ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja.

16 § Hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonta

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksessa ei ole myöskään pohdittu, onko hyvinvointialueen itselleen vahvistama omavalvontasuunnitelma (16 §) sellainen valituskelpoinen päätös, josta voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus ja aluevalitus.

Sisäministeriö toteaa, että omavalvontaohjelman tarkoitus on ohjata hyvinvointialueen päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Se ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki

1 § Maakuntajako ja hyvinvointialueet

Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että hyvinvointialueen sijaitsemisesta olisi nimenomainen säännös. Oikeuspaikan määräytymistä täsmentävä säännös on välttämätön, jotta ehdotettu hyvinvointialuejako erityisesti Uudenmaan alueella tai maakuntajaon mahdollinen myöhempi muuttaminen eivät johda esimerkiksi siihen, että oikean oikeuspaikan määrittäminen johtaisi vaikeisiin soveltamisongelmiin.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että hyvinvointialueet ovat yritys- ja yhteisötietolain nojalla rekisteröintivelvollisia. Yritys- ja yhteisötunnuksen antamisen yhteydessä jokaiselle hyvinvointialueen osalta yritys- ja yhteisötietojärjestelmään talletetaan muun ohella kotipaikka tai kunta, josta toimintaa johdetaan. Näin ollen kunkin hyvinvointialueen kotipaikka ja siten myös oikeuspaikka voidaan edellä kuvatun lakisääteisen prosessin jälkeen todeta yksiselitteisesti viranomaisen rekisteristä, eikä asiasta ole tarvetta säätää erikseen.

20 § Muutoksenhaku

Oikeusministeriö katsoo, että hyvinvointi- ja maakuntajakolain muutoksenhakua koskevassa 20 §:n 1 momentissa ei pitäisi luetella päätöksiä, joihin saa valittamalla hakea muutosta, kun lähtökohtaisesti kaikkiin hallintopäätöksiin saa hakea muutosta, jos sitä ei ole erikseen yksilöidyllä valituskiellolla kielletty. Koska hyvinvointi- ja maakuntajakolain mukaan myös muut valtion viranomaiset kuin valtioneuvosto tekevät päätöksiä, esimerkiksi lain 8 §:n mukaisesti valtionvarainministeriö määrää hyvinvointialueen muuttamista koskevasta aluejakoselvityksestä, tulisi lain 20 §:n 1 momentti kirjoittaa yleisempään muotoon koskemaan kaikkia valtion viranomaisten tekemiä päätöksiä. Mahdollisesti lain 20 §:n 1 ja 2 momentit voisi yhdistää. Joka tapauksessa pykälän 2 momentissa olisi syytä säätää muutoksenhausta yleisesti hallintotuomioistuimeen, eikä ainoastaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan esimerkiksi ministeriöiden päätöksistä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Pykälän 3 momentin täytäntöönpanoa koskeva sääntely on sinänsä tarpeellinen, mutta oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluissa s. 850 täytäntöönpanon kieltämiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu edellytys muutoksenhaun käymisestä hyödyttömäksi olisi syytä kirjoittaa lakitekstin tasolle perusteluilla säätämisen välttämiseksi.

> *Valtiovarainministeriö* viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja katsoo, että lain 20 §:n 1 momentin sääntely ehdotetussa muodossaan on tarpeen, sillä välillisen muutoksenhakukiellon sijaan säännöksessä määritellään, kenellä on valitusoikeus valtioneuvoston yleisistunnon tekemistä päätöksistä (muutoksen kohteena oleva hyvinvointialue ja sen jäsen). Lakiehdotus ei sisällä sellaisia muiden valtion viranomaisten tekemiä lopullisia asiaratkaisuja, jotka olisivat valituskelpoisia, joten muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei tämän perusteella ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Lausunnossa mainittu lain 8 §:ssä tarkoitettu aluejakoselvitys katsotaan vakiintuneesti valmisteluksi, joten asiaa koskeva valtionvarainministeriön määräys ei ole valituskelpoinen (vrt. kuntarakennelain vastaava sääntely sekä ks. esim. KHO 12.12.2006/3431). Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden osalta valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu lisäys tarkoittaisi käytännössä sitä, että pelkästään valituksen tekeminen keskeyttäisi aluejakoa koskevan muutoksen valmistelun ja siirtäisi muutoksen voimaantuloa ainakin kalenterivuodella. Muutokseen liittyvän päätöksenteon aikataulusta johtuu, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on vähintään puoli vuotta

aikaa harkita täytäntöönpanon kieltämistä. Näin ollen valtiovarainministeriö katsoo, ettei täytäntöönpanokiellon laajentaminen esitetyllä tavalla ole tarkoituksenmukaista.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla

Muutoksenhaku (26 §)

Oikeusministeriö on huomauttanut, että Uusimaa-lain 12 §:n nojalla tehtävä valtioneuvoston päätös HUS-järjestämissopimuksesta on muutoksenhakukelpoinen päätös, joten tältä osin lain muutoksenhakua koskevaan säännökseen (26 §) tulisi sisällyttää muutoksenhaun osalta informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin sekä mahdollisesti säännellä myös kyseisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhakutilanteessa.

KHO on myös esittänyt, että lakiin tulisi lisätä muutoksenhakusäännöstä koskien valtioneuvoston päätöstä (12 §). KHO on pitänyt sinänsä selvänä, että valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen hallintopäätös ja muutoksenhakuun sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

KHO on katsonut, ettei lakiehdotuksessa ei ole tarkasteltu tilannetta, jossa yhden tai useamman osapuolen päätöksestä hyväksyä osaltaan HUS-järjestämissopimus valitettaisiin. Muutoksenhakua estäisi sopimuksen soveltamisen, eikä sopimus myöskään tulisi voimaan ennen kuin valitus tai valitukset on ratkaistu lainvoimaisesti. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään tarkasteltu kysymystä siitä, miten ratkaistaan osapuolten mahdolliset sopimuksen sisältöä koskevat tulkintaerimielisyydet. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen sopimus on oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellinen, ja siten oikeusriidat käsiteltäisiin hallintoriitajärjestyksessä.

> *Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö* esittävät, että lakiehdotuksen 26 §:ää täydennettäisiin oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossaan esittämien huomioiden perusteella. Säännökseen lisättäisiin valtioneuvoston päätökseen liittyvä viittaus-säännös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.
>
> Ministeriöt esittävät lisäksi, että säännökseen lisättäisiin säännös, jonka mukaan HUS-järjestämissopimusta koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta riippumatta, jollei valitus käy hyödyttömäksi tai valitusviranomainen sitä kiellä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sinänsä vastaava täytäntöönpanosäännös on jo hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa mutta epäselvyyden välttämiseksi on syytä tarkentaa asiaa tässä tapauksessa.
>
> Lisäksi *sosiaali- ja terveysministeriö* esittää, että säännökseen lisättäisiin säännös, jonka mukaan HUS-järjestämissopimusta koskeva riidat ratkaistaisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, koska kyse on julkisoikeudellista sopimusta koskeva riita-asia.

26 §

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän tämän lain perusteela tekemiin päätöksiin haetaan muutosta siten, kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään.

Osapuolten tekemä 9 §:ssä tarkoitettua HUS-järjestämissopimusta koskeva päätös voidaan panna täytäntöön ja soveltaa ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. (uusi 2 mom)

Osapuolten HUS-järjestämissopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). (uusi 3 mom)

Valtioneuvoston tämän lain 12 §:n perusteella tekemään päätökseen HUS-järjestämissopimuksesta haetaan muutosta siten, kuin oikeudenkäynneistä hallintoasioista annetusta laissa säädetään. Valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.(uusi 4 mom)

HUS ja oikeuspaikka

Itä-Uudenmaan käräjäoikeus on esittänyt, että oikeudenkäymiskaareen 10 luvun 4 §:ään lisättäisiin HUS, jonka perusteella asianomainen voisi nostaa kanteen HUSia vastaan oman kotipaikkansa käräjäoikeudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei esitettyä muutosta tulisi tehdä, koska HUSin osalta kysymys ei ole vain oikeuspaikasta Uudenmaan maakunnan alueella. HUSille on keskitetty useita erityisalojen palveluja, joten HUSin lisääminen oikeudenkäymiskaaren säännökseen tarkoittaisi, että HUSia koskevia asioita voitaisiin käsitellä kaikissa Suomen yleisissä tuomioistuimissa.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta

Valituskiellot

Oikeusministeriö on huomauttanut, että lain väliaikaisten toimielinten asettamista (8 §:n 4 mom ja 9 §:n 5 mon) sekä ja HUS-perussopimuksen hyväksymispäätöksen valituskieltoa (45 §:n 4 mom) ei ole perusteltu millään tavalla. Tältä osin muutoksenhakukiellon tarpeellisuutta on vähintäänkin syytä selkeyttää, koska lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). että valmisteluun voitaisiin ryhtyä mahdollisimman pikaisesti ja että HUS-yhtymä saadaan juridisesti perustettua, olisi

mahdollista saavuttaa myös esimerkiksi säätämällä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta.

> *Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö* katsovat, ettei väliaikaisten toimielinten asettamiseen ole tarpeen liittää muutoksenhakua koskevia säännöksiä, koska kyse on uudistuksen valmistelusta vastaavista toimielimistä, joiden asettamisessa ei puututa kenenkään oikeusturvaan. Toimielinten toimivalta on rajattu vain toimeenpanon osalta välttämättömiin päätöksiin, joista on normaali muutoksenhakuoikeus. Valituskiellolle on siten näiltäkin osin perusteita. Lisäksi asettamiseen ei voida käytännössä muutoksenhakuteitse puuttua, koska muutoksenhakuprosessi kestää kauemmin kuin väliaikaisten valmistelutoimielinten toimikausi kestäisi.
>
> HUS-perusssopimuksen päätös ei koske yksittäisiä henkilöitä, vaan sillä perustetaan HUS-yhtymä oikeushenkilönä. HUSin asema oikeushenkilönä ei voi jäädä muutoksenhaun alaiseksi päätökseksi, koska sen osalta toiminnan käynnistäminen ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttävät, että sen perustamispäätöksestä on valituskielto.

Eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta (29 §)

Korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että lakiehdotuksen perustelujen valossa mitättömyyssääntelyllä vaikuttaisi olevan mahdollisesti vain yksi kohde, joka on lisäksi etukäteen nimetty hallituksen esityksen perusteluissa. Se on viitannut, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslaissa ei nimenomaisesti rajoiteta eduskuntalain muodon käyttämistä vain yleisiin, abstrakteihin sääntelyihin. Tästä lähtökohdasta huolimatta perustuslain kannalta lex in casu -tyyppinen sääntely on ongelmallista. Lex in casu tarkoittaa yleensä määrätilanteessa tai määrätarkoitusta varten säädettyä lakia, joka voi olla nimenomaisesti tiettyä asiaa koskeva tai ainakin kirjoitettu siten, että sen kohteena voi olla vain yksi tapaus. Tällaisen lain säätäminen voi joutua vastakkain perustuslain 3 §:stä ilmenevän valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen kanssa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottuna, että kiellettynä tulee pitää lex in casu -muodon käyttämistä siinä tapauksessa, että sillä pyritään korvaamaan lainkäyttöratkaisu.

> Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei mitättömyyssäännöksessä (29 §:n 1 mom:n 2 kohdassa) ole kyse lex in casu-tapauksesta. Lainvalmistelussa Länsi-Pohjan laaja ulkoistussopimus tarjosi laajuudeltaan parhaan lähtökohdan tarkastella sopimuksen vaikutuksia järjestämisvastuun tosiasialliseen kantoon tulevilla hyvinvointialueilla. Sopimukseen perustuva käytäntö oli myös lainvalmistelijoiden tiedossa sopimuksen mukaisen toiminnan pitkäaikaisen seurannan perusteella. Sopimuksen mukaisen toiminnasta saatiin vielä koronatilanteen hoidon osalta käytännön esimerkkejä. Tämän perusteella ja hallituksen esityksen vaikutuksien konkretisoimiseksi esityksessä käytetään esimerkkinä Länsi-Pohjan sopimusta. Mitätöintisäännös voi kuitenkin koskea myös mm. ns. Pihlajalinnan tekemiä laajoja ulkoistusopimuksia, mutta näiltä osin sopimuksen ja käytännöstä olevien tietojen perusteella ei voitu arvioida asiaa samalla tavalla hallituksen esitykseen.

Länsi-Pohjan sopimukseen viittaaminen todennäköisenä mitättömänä sopimuksena oli myös lain soveltamisen osalta tärkeää, koska Länsi-Pohjan sopimus on tunnetuin ulkoistussopimus. Sen mainitsematta jättäminen olisi jättänyt säännöksen todennäköisen vaikutuksen konkretisoimatta. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että vaikka kyseinen 2. kohta jostain syystä poistettaisiin, sisältäisi se useita sopimusehtoja, jotka olisivat mitättömiä 29 §:n 1 mom 1 kohdan perusteella. Koska muutokset olisivat aivan olennaisia, sopimus olisi käytännössä solmittava kokonaan uudelta pohjalta ja tämä edellyttäisi uutta tarjouskilpailua.

Hali ry:n lausunnossa on vaadittu, että kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen yhteydessä siirtyvien ostopalvelusopimusten taannehtivaa mitätöintiä koskeva kohta on poistettava. Se on katsonut, että mitätöinnistä säätäminen olisi Suomea laajasti investointiympäristönä romahduttava ennakkotapaus, joka ei kuulu länsimaiseen oikeusvaltioon. Lisäksi on esitetty, että sopimusten mitätöinti lain nojalla merkitsee olennaista puuttumista perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Hali ry on myös esittänyt, ettei ns. kokonaisulkoistussopimusten irtisanominen ei jäisi hyvinvointialueiden harkintaan toisin kuin esityksessä todetaan. Se on esittänyt, ettei hankintalainsäädäntö näyttäisi sallivan sellaisten muutosten tekemistä kyseisiin sopimuksiin, joita esityksessä esitetään.

Professori Karhu on pitänyt yksityisen sopijapuolen aineellisen oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeänä, että esitetyn voimaanpanolain 29 §:n 2) kohdassa on asetettu sopimuksen mitättömyyden edellytykseksi, että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa palvelujen järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että on perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä painavia perusteita säätää sopimuksen mitättömyydestä sellaisten sopimusmääräyksien osalta, jotka olisivat ristiriidassa ehdotetun lain nimenomaisten säännöksien kanssa. Näiden osalta hyvinvointialueille ei voi jäädä harkintavaltaa, noudattavatko ne lakia vai. Mitättömyysseuraus on perusteltua säätää myös niiden sopimusten osalta, joissa on ilmeistä, että hyvinvointialueille ei jää mahdollisuutta tosiasiallisesti kantaa järjestämisvastuuseen kuuluvaan päätösvaltaa. Tältä osin kyse on siitä, kantavatko hyvinvointialueet tosiasiassa sen vastuun, joka säädetään niille lailla ja siten kuin perustuslain 19 ja 22 §:ssä edellytetään julkisen hallintotehtävän kannolta.

Ministeriö viittaa hallituksen esityksen kohdassa 12.2 esitettyyn perustuslakiarvioon ja katsoo, että esityksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan omaisuuden suojaa koskeva lausuntokäytäntö eikä esitys ole ristiriidassa perustuslain omaisuuden suojaa koskevien säännöksien kanssa. Perustuslain 10 §:ssä säädetyn omaisuuden suojasäännöksen on katsottu turvaavan osapuolten perusteltuja odotuksia sekä puuttumisessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Osapuolet, jotka ovat solmineet ostopalvelusopimukset sote-uudistuksien aikana, ovat voineet varautua siihen, että sote-uudistus voi merkitä muutoksia sopimuksiin. Sopimuksien muuttamiseen ja mitätöimiseen on perustuslain 6 (yhdenvertaisuus), 19 (sosiaaliset perusoikeudet) ja 22 §:ssä (julkisen vallan velvollisuus varmistaa perusoikeudet) painavat perusteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei yhdy Hali ry:n käsitykseen, ettei kokonaisulkoistuksissa hyvinvointialueille jäisi harkintavaltaa irtisanomisessa, koska sopimuksia ei voisi muuttaa hankintalain 136 §:n perusteella. Asiaa on selvitetty lainvalmistelussa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Hankintalaki mahdollistaa sopimuksen muuttamisen aika pitkälti, kun muutokset johtuvat lainsäädännöstä ja kaikkia kohdellaan tasapuolisesti.

Siirtymäaika ja virkavastuu

Professori Hyttinen on esittänyt voimaanpanolakiehdotuksen mitättömyys- ja irtisanomissäännökseen liittyvän siirtymäajan osalta, että siirtymäaika voi tarkoittaa, että samankaltaisia julkisia hallintotehtäviä hoidetaan hyvinvointialueen sisällä eri tavoin virkavastuulla riippuen siitä, perustuuko tehtävien hoito aikaisemmin laadittuun ostopalvelusopimukseen vai voimaan tulleeseen lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Hän on katsonut tämänkaltaisen tilanteen olevan rikosoikeudellisesti ongelmallinen.

> Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa voimaanpanolain 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan sote-järjestämislain virkavastuuta koskevaa säännös (20 §) tulisi voimaan vuoden 2023 alusta lukien. Täten säännöstä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin ostopalvelusopimuksiin. Esitettyä rikosoikeudellista ongelmaa ei siten esityksen perusteella syntyisi.

Velvollisuus maksaa sopimussakkoa ja vahingonkorvausta (30 §)

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että säännöksen viittaus vahingonkorvauksen maksamiseen tarkoittaisi ilmeisesti sitä, että korvausta koskevat riita-asiat käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa. KHO on kuitenkin katsonut, että korvauksen takaisinperintää koskevassa riidassa olisi kyse hallintotuomioistuimessa käsiteltävästä hallintoriita-asiasta.

> Sosiaali- ja terveysministeriö esittää korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon perusteella, että säännöstä tulisi muuttaa siten, että vahingonkorvauksen sijasta käytettäisiin korvaus-termiä. Kyse ei ole vahingonkorvauslain mukaisesta korvauksesta, vaan laissa säädetystä erillisestä korvauksesta. Täten viittaus vahingonkorvaukseen antaa virheellisen kuvan siitä, missä mahdolliset riita-asiat käsiteltäisiin. Muutoksen johdosta esitetään lisäystä myös lakiehdotuksen 67 §:ään siten, että korvausta ja sen takaisinperintää koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa.
>
> 30 §
>
> Velvollisuus maksaa sopimussakkoa ja korvausta kustannuksista
>
> Jos sopimus tai sopimuksen ehto tulee mitättömäksi tai sopimus irtisanotaan 29 §:n perusteella, hyvinvointialue ei vastaa sopimuksessa mahdollisesti sovitusta so-pimussakosta.
>
> Yksityisellä palveluntuottajalla on oikeus saada hyvinvointialueelta korvaus välittömistä kustannuksista, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jos sopimus tai sen ehto tulee mitättömäksi tai irtisanotuksi 29 §:n perusteella. Edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottajan ole *pitänyt* varautua tähän.
>
> Yksityisen palvelutuottajan on haettava korvausta viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2026. Palvelutuottajan oikeus saada korvausta määräytyy 1 päivänä tammikuuta 2026 tilanteen perusteella ja korvaus erääntyy maksettavaksi 31 päivänä toukokuuta 2026. Jos korvauksen perusteena olevat tiedot muuttuvat alkuperäisen sopimuksen voimassaoloaikana, hyvinvointialueella on oikeus periä korvausta takaisin palvelutuottajalta siltä osin,

kuin korvaus olisi ollut aiheeton. Yksityisen palvelutuottajan on välittömästi ilmoitettava, jos se saa korvausta 2 momentin perusteella korvatuista kustannuksista.

Eduskunnan oikeusmiehen kanslia on katsonut, että välittömien kustannusten olemusta ei hallituksen esityksen perusteluissa ole kovinkaan kattavasti avattu. Perustelujen valossa jää epäselväksi, miten tulisi arvioida esimerkiksi niitä seuraamuksia, joita yksityiselle palveluntuottajalle aiheutuu siitä, että se on tehnyt mitätöityyn sopimukseen liittyviä muita sopimuksia, joista se joutuu omalla tahollaan kantamaan sopimusoikeudellisen vastuun. Palveluntuottaja on saattanut esimerkiksi vuokrata mitätöityyn sopimukseen liittyvään toimintaan tarvitsemansa tilat ulkopuoliselta vuokranantajalta vuokrasopimuksella, jonka kesto vastaa mitätöityä määräaikaista sopimusta. Hallituksen esityksen valossa ei kuitenkaan vaikuta selvältä, että sitoutumista vuokrasopimukseen pidettäisiin ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuna investointina tai että sopimusrikkomukseen perustuva vahingonkorvaus kolmannelle olisi lainkohdassa tarkoitettua välitöntä vahinkoa. EOA:n kanslia on katsonut, että välittömänä vahinkona korvattaisiin palveluntuottajan ostamat tarpeettomiksi muuttuneet tilat.

Professori Karhu on katsonut, että lakiesityksessä on eri tavoin täsmennetty hyvinvointialueen ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi korvattavaksi tulevia vahinkoja ja pitänyt tätä ratkaisua aineellisen oikeusturvan kannalta pääosin asianmukaisena. Karhu katsoi, että vaikeimmin täsmentyvä tunnusmerkki on edellytys vahingon välittömyydestä, joskin sitä täsmentävät hallituksen esityksen muut lausumat siitä, että toteutumattomia voittoja tai yrittäjäriskin kattamia vahinkoja ei korvattaisi. Karhu on kuitenkin esittänyt, että ilmaisusta ”välittömät vahingot” aiheutuvaa tulkinnallista epäselvyyttä vähentäisi se, jos hallituksen esityksessä olisi käytetty selventää viittausta negatiiviseen sopimusedun mukaiseen korvaukseen

Siltä osin kuin korvausvelvollisuus on kytketty siihen, ettei ostopalvelutuottaja ole voinut varautua mitättömyyteen tai irtisanomiseen, Karhu on katsonut, että erityisesti ns. kokonaisulkoistuksiin on liittynyt osapuolten tiedossa ollut riski siitä, että kokonaisulkoistukset eivät välttämättä ole yhteensopivia myöhemmän sote-uudistuksen kanssa. Karhu on esittänyt, että korvaussäännöksen ”voinut varautua” sana tulisi muuttaa ”pitänyt varautua” sanaksi, koska tämä sana kuvaa säännöksen sisältöä paremmin.

Karhu on esittänyt, että vaatimus siitä, että vain merkittävät investoinnit korvataan, poikkeaa yleisestä korvausoikeudesta. Ilmaisuun ”merkittävä” ei jäisi yhtä suurta tulkinnanvaraisuutta, jos säännökseen tai sen perusteluihin sisällytettäisiin euromääräinen raja merkittävyydelle.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että termi ”välittömät vahingot” käsittää lähtökohtaisesti myös kolmansille osapuolille maksettavat korvaukset sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä. Ministeriö katsoo kuitenkin, että yrityksien konsernimaiseen toimintaan voi liittyä kustannuksia, joita ei maksettaisi yritykselle itselleen korvaussäännöksen perusteella. Näissä tilanteissa korvausta sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä ei maksettaisi yritykselle.

Ministeriö katsoo, että sinänsä professori Karhun esittämä korvauksen lähtökohta negatiivisen sopimusedun korvaamisesta kuvaa myös ehdotetun säännöksen lähtökohtaa. Tämän lähtökohdan lisäksi tulee kuitenkin ottaa huomioon korvaussäännöksen muut edellytykset eli mm. se, onko ostopalvelutuottajan pitänyt varautua mahdollisiin sopimusmuutoksiin sote-uudistuksien vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo KHO:n lausunnon perusteella, että korvattavaksi välittömäksi investoinniksi katsottaisiin myös mahdolliset vuokrasopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuvat korvaukset. Koska ostopalvelusopimukset ovat määräaikaisia, tulisi tämä ottaa huomioon myös korvattaessa sellaisia tilanteita, joissa ostopalvelutuottaja on ostanut kiinteistön. Täten korvausvelvollisuus ei koskisi koko kiinteistön hankintahintaa vaan sitä osuutta, jonka voitaisiin katsoa kohdistuvan ostopalvelusopimuksen ajalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa professori Karhun ehdotuksen perusteella, että 30 §:n säännöksen sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että ”voinut varautua” korvattaisiin ilmaisulla ”pitänyt varautua”, koska tämä sanamuoto kuvaa hyvin säännöksen tarkoitusta. Koska sote-uudistus on ollut osapuolten tiedossa, osapuolille on syntynyt velvollisuus ottaa tämä asia huomioon myös mahdollisia investointeja tehdessään.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sopimuksen merkittävyyttä voida sitoa euromääräiseen rajaan professori Karhun esittämällä tavalla, koska ostopalvelujen laajuus vaihtelee merkittävästi eikä osapuolten näkökulmasta yhtenäistä euromääräistä rajaa voida siten asettaa. Lausuntokierroksella pyrittiin selvittämään mahdollisia korvattavia investointeja, mutta tällaista selvitystä ei saatu. Täten merkittävyyden rajaa ei kyetty lainvalmistelussa tarkemmin määrittelemään. Vaikutusarvioinnissa on arvioitu, ettei korvattavia investointeja juurikaan olisi, koska ostopalvelutuottajat toimivat useimmiten kunnalta vuokratuissa tiloissa ja niiden tietojärjestelmien varassa.

Palvelujen hankkiminen siirtymäajalla (65 §)

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitetään huomioita lakiehdotuksen 65 §:n sisältöön ja perusteluihin erityisesti siltä osin kuin säännöksen 2 momentissa säädettäisiin siitä, että hankinnoissa voitaisiin poikkeuksellisesti noudattaa kynnysarvona EU-kynnysarvoa eikä kansallisia kynnysarvoja. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös hankintalainsäännön mukaisiin suorahankintaperusteisiin. Lausunnon mukaan hankintalain 40 §:n ja hankintadirektiivin 50 artiklan mukaiset kiiretilannetta koskevat suorahankinnan edellytykset (ehdoton välttämättömyys, hankintayksiköstä riippumattomat ja ennalta arvaamattomat syyt sekä äärimmäinen kiire) vaikuttavat olennaisesti tiukemmilta kuin voimaanpanolakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin soveltamisedellytykset. Lisäksi hankintalainsäädännössä (laki ja direktiivi) noudatetaan suhteellisuusperiaatetta siten, että kiiretilanteisiin on pyrittävä vastaamaan esimerkiksi hankintamenettelyn määräaikoja lyhentämällä. Lausunnon mukaan huomioon on otettava myös, että edellä tarkoitetut väliaikaiset järjestelyt ovat mitä todennäköisemmin valituskelpoisia hankintapäätöksiä, joista voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen (vert. lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentti, jonka mukaan hyvinvointialueen, väliaikaisen valmistelutoimielimen ja väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän päätökseen

haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta).

Myös *markkinaoikeus* kiinnittää säännökseen huomiota lausunnossaan. Markkinaoikeuden lausunnon mukaan Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvassa hankintalainsäädännössä on säädetty kattavasti tilanteista, joissa julkisyhteisöt ja muut hankintayksiköt voivat jättää hankinnat kilpailuttamatta, eikä EU lainsäädännössä ole mainittu kyseisen kaltaista poikkeusta. Markkinaoikeus toteaa, että väliaikaisjärjestelyjen suhdetta hankintalaonsäädännön kilpailuttamisvelvollisuuteen ja sen poikkeuksiin koskevat kysymykset voivat tulla markkinaoikeuden arvioitavaksi hankinta-asioita koskevien valitusten kautta, mikä voi vaikuttaa markkinaoikeuden työmääriin. Lisäksi markkinaoikeus toteaa lausunnossaan, että asiat voivat tulla arvioitavaksi myös sopimusmuutoksia koskevina valituksina.

Markkinaoikeuden lausunnon mukaan esityksen valossa pitänee tulkita lakiehdotuksessa ehdotettua niin, että 65 §:n 3 momentin osalta tulee sovellettavaksi 67 §:n 1 momentin säännös muutoksenhausta 1. lakiehdotuksen 16 luvun säännösten mukaan (= oikaisuvaatimus + aluevalitus hallinto-oikeuteen). Tämä herättää kysymyksen siitä, ollaanko esityksessä po. osin ehdottamassa täysin poikkeavaa lähestymistapaa verrattuna siihen, mitä siinä ehdotetaan 1. lakiehdotuksen ja hankintalainsäädännön välisen suhteen osalta (ks. ed. 46. lakiehdotuksen osalta lausuttu). Siihen nähden, että väliaikaisissa järjestelyissä mitä todennäköisemmin on hyvin usein kyse valituskelpoisista julkista hankintaa koskevista ratkaisuista, joista voidaan valittaa markkinaoikeuteen, ehdotettu lähestymistapa ei vaikuttaisi kovinkaan johdonmukaiselta, saati perustellulta.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueen perustamisvaihetta koskevasta, ajallisesti ja sisällöllisesti rajatusta poikkeuksesta hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen. Sopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti sellaisenaan ja hyvinvointialueen voi olla mahdollista järjestää palvelutuotantonsa siirtyneiden sopimusten mukaisesti. Sääntely koskisi poikkeuksellista tilannetta, jossa kriittisten palvelujen jatkuvuutta ei voida turvata siirtyvillä sopimuksilla taikka muilla järjestämismahdollisuuksilla. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi olla käsillä, jos sopimukset eivät sote- maakunnan harkinnan mukaan turvaisi palvelutuotantoa, eikä sopimuksiin voi soveltaa hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita. Tällöin hyvinvointialueen tulisi pykälän 2 momentin mukaisesti käynnistää ilman aiheetonta viivästystä hankintalain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) mukaisesti hankintamenettely, jonka ajaksi voitaisiin tehdä pykälän 3 momentin mukaisia väliaikaisia järjestelyitä. Hankinnoissa voitaisiin poikkeuksellisesti soveltaa kynnysarvona EU-kynnysarvoja. Tämä mahdollistaa sen, että arvoltaan pienempiä sopimuksia voidaan lyhyeksi aikaa jatkaa kilpailuttamalla ne vapaamuotoisesti kunkin hankinnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Kiireellisimpiä ovat palvelut, jotka ovat kriittisiä joko hyvinvointialueiden hallinnon oman toiminnan käynnistämisen kannalta tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi. Vastaava sääntely sisältyi edellisellä hallituskaudella annettuun hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVL 3/2018 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen.

Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen ja järjestämisvastuun siirtoon on ollut mahdollista jo pidemmän aikaa varautua sopimusehdoissa. Hankintalaissa on lukuisia mahdollisuuksia kilpailuttaa hankinta joustavasti ja nopeasti esimerkiksi käyttämällä sähköisiä menettelyjä. Tämän

lisäksi hankintalaissa on joukko poikkeuksia, jolloin hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa lainkaan. Tällaisia ovat esimerkiksi hankintalain 40 §:ssä mainitut suorahankintaperusteet, 110 §:n mukainen sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva suorahankinta erityistilanteissa sekä 136 §:ssä mainitut sallitut sopimusmuutokset ja lisähankinnat. Voimaanpanolakiin ehdotetun säännöksen käyttöala saattaa jäädä varsin pieneksi ja aiheuttaa oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että esitetyn kaltaista sääntelytarvetta ei olisi ja pykälä poistettaisiin. Toissijaisesti säännöstä voitaisiin tarkentaa lisäämällä 2 momenttiin aikaraja poikkeuksen soveltamisajasta ja täydentää 3 momenttia sen suhteesta hankintalakiin siten, että hankinnan tulisi olla hankintalain kynnysarvojen mukainen.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö on esittänyt, että kaikki muutoksenhakua koskevat säännökset tulisi sijoittaa samaan säännökseen, eikä tiettyjä päätöksiä koskeviin pykäliin erikseen.

> Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö katsovat, että sinänsä ei ole estettä koota kaikkia muutoksenhakusäännöksiä lakiehdotuksen 67 §:ään. Kun voimaanpanolaki kuitenkin koostuu useista eri kokonaisuuksista, on lain soveltajan näkökulmasta perusteltua, että tiettyyn kokonaisuuteen kuuluvat muutoksenhakusäännökset on kirjoitettu itse säännösehdotuksen yhteyteen.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei esityksessä ei ole perusteltu hallintoriitamenettelyn käyttöä lain 29 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. KHO on viitannut hankintalakiin ja sen säännöksiin hankintasopimuksen muuttamisesta, irtisanomisesta ja muutoksenhausta. Se on katsonut, että hallituksen esityksen perusteella sopimuksen mitätöintiä tai irtisanomista koskevat perusteet eivät ole hankintaoikeudellisia, mutta sopimus itsessään on sitä. Sopimusten muutostilanteissa tulisi joka tapauksessa soveltaa myös hankintalainsäädännöstä johtuvia sopimusten muuttamista koskevia menettelyjä ja näkökohtia. KHO on katsonut, ettei hallintoriitamenettely ole selvästi soveltuvampi menettely kuin asian käsittely markkinaoikeudessa sopimuksen toisen osapuolen tekemästä hakemuksesta. KHO ei ole nähnyt estettä, että 29 §:ssä tarkoitetut asiat säädettäisiin käsiteltäviksi markkinaoikeudessa hallintoriitoina.

Markkinaoikeuden lausunnossa on katsottu, että lakiehdotuksen 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat riitaisuuksien käsittely hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa voi johtaa siihen, että samaa asiaa käsiteltäisiin sekä hallintotuomioistuimessa että hankintalainsäännön säännösten perusteella markkinaoikeudessa.

Professori Karhu on katsonut, että hallinto-oikeuksilla on lakiesityksen tarkoittamien ostopalvelusopimusten sisällön eli substanssikysymysten osalta tuomioistuimista paras asiantuntemus ja siten ostopalvelusopimuksia koskevien riitojen asianmukaisin riitojen ratkaisuelin.

> Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo korkeimman hallinto-oikeuden tavoin, että mitättömyyttä tai irtisanomista koskevissa riita-asioissa voi olla kyse sekä sote-järjestämislain 8 ja 12 §:ssä ehdotettujen järjestämisvastuuta ja ostopalvelurajoituksia koskevien säännöksien tulkinnasta että hankintalain mukaisen sopimuksen muuttamista koskevasta asiasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sopimuksen mitätöityä kokonaan tai irtisanomistapauksessa, kyse on nimenomaan sote-järjestämislain säännöksien tulkinnasta ja oikeussuojan tarve on vain ostopalvelutuottajalla. Jos sopimusta muutetaan, oikeussuojan tarvetta voi syntyä myös tarjouskilpailuun aikanaan osallistuneille tarjoajille. Valmistelussa on katsottu, että tässäkin yhteydessä voi kuitenkin syntyä tarve saada tuomioistuimen harkittavaksi, onko sopimuksen muuttaminen ollut välttämätöntä sote-järjestämislain perusteella. Jotta samankaltaisia riitoja ei käsiteltäisi eri tuomioistuimissa, ehdotuksessa päädyttiin siihen, että tällaiset riita-asiat käsiteltäisiin kaikissa tapauksissa hallintotuomioistuimissa. Lainvalmistelussa katsottiin, että hallinto-oikeuksilla on mm. julkisen vallan käyttöön ja järjestämisvastuuseen liittyviin asioihin paremmin asiantuntemusta kuin markkinaoikeudella.

Koska korkein hallinto-oikeus on painottanut myös hankintalain mukaisen muutoksenhaun huomioon ottamista, sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että siinä tapauksessa, että kyse olisi sopimuksen muuttamisesta, sovellettaisiin vain hankintalain muutoksenhakusäännöksiä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voitaisi tutkia, onko sopimuksen muuttaminen täyttänyt voimaanpanolaissa säädetyt edellytykset. Niissä tapauksissa, joissa olisi kyse sopimuksen mitätöitymisestä tai irtisanomisesta kokonaisuudessaan, mahdolliset riita-asiat käsiteltäisiin edelleen hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa. Säännösehdotus on esitetty jäljempänä 67 §:n 2 momentin muutosehdotuksen yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus on esittänyt, 30 §:ssä tarkoitettu viittaus vahingonkorvaukseen tarkoittaa, että mitättömyyttä tai irtisanomista koskevia korvauksia koskevat oikeusriidat käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa. KHO on huomauttanut, että tältä osin on kuitenkin ristiriitaista se, että korvauksen takaisinperinnästä hyvinvointialue tekisi valituskelpoisen päätöksen, jolloin kysymys on hallintoriidasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että 67 §:ään lisättäisiin korvauksia ja korvauksen takaisinperintää koskeva säännös. Koska kyse ei ole vahingonkorvauslain mukaisesta saatavasta, vaan erillisestä lailla säädetystä korvauksesta, ministeriö esittää, että asiaa koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimessa.

67 §:n 2 mom.

Tämän lain 29 §:n nojalla *kokonaisuudessaan* mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat, *30 §:ssä tarkoitettua korvausta ja korvauksen takaisinperintää* sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetussa laissa (808/2019). *Tämän lain 29 §:n perusteella muutettua sopimusta koskevan päätöksen muutoksenhausta säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (1397/2016).*

Muutoksenhaku (67 § 3 momentti)

Oikeusministeriön lausunnon mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 67 §:ssä säädetään muutoksenhausta kyseisen lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Pykälässä ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksessa Valtiokonttorin ja valtioneuvoston päätöksiin

ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä aineellinen vai informatiivinen viittaus. Oikeusministeriön näkemykseen mukaan pykälään olisi syytä ottaa informatiivinen viittaus muutoksenhausta valtion viranomaisten päätökseen, ja mikäli Valtiokonttorin päätösten muutoksenhaussa katsotaan tarpeelliseksi säätää oikaisuvaatimusvaiheesta, olisi selkeämpää säätää sen osalta tässä laissa kuin viitata hyvinvointialueesta annettuun lakiin. Mikäli toimeenpanolakiin halutaan tältä osin jättää viittaus hyvinvointialueesta annettuun lakiin, tulee tässä viitata lain 149 §:ään, joka koskee muutoksenhakua Valtiokonttorin päätökseen, eikä lain 147 §:ään, joka koskee jatkovalitusta.

> *Valtiovarainministeriön vastaus:* Säännöksen 3 momenttiin tulisi tehdä tekninen korjaus, viittaus tulisi olla hyvinvointialueesta annettavan lain 149 §:ään. Säännös on tarkoitettu aineelliseksi ja koskee Valtiokonttorin tämän lain nojalla tekemien päätösten muutoksenhakua. Lakiteknisesti 3 momentti vastaa pykälässä muutoin käytettyä muotoilua.

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta

30 § Oikaisumenettely ja 31 § Muutoksenhaku

Oikeusministeriö toteaa, että 30 §:ssä säännellään vain hyvinvointialueen oikaisuvaatimusoikeudesta valtionvarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen tai hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä. Oikeusministeriö huomauttaa, että hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan lisärahoituksen myöntämisestä päättää valtioneuvosto eikä valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston päätöksiin ei yleensä ole säädetty oikaisuvaatimusvaihetta ennen varsinaista valitusta, eikä näin ole säädetty myöskään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 §:ssä, jota pykälä yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaa. Pykälän muotoilua tulisi tarkistaa siten, ettei päätöksentekijäksi yksilöidä ainoastaan valtiovarainministeriötä, ja lisäksi tässä yhteydessä tulisi vielä harkita, onko oikaisuvaatimusmenettely tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino valtioneuvoston päätösten osalta. Mikäli oikaisuvaatimusmenettelyä supistetaan tai se poistetaan esityksestä, tulee tämän muutoksen vaikutus hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 27 §:ään ottaa huomioon.

Terminologian osalta oikeusministeriö huomauttaa, että lain 30 §:n otsikoinnissa selkeämpää olisi käyttää termiä ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely” nyt käytetyn termin ”oikaisumenettely” sijasta. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen rajoittaa oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta ainoastaan hyvinvointivaltiolle, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta olisi suositeltavaa käyttää perusmuotoista viittausta.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa on yksilöimätön muutoksenhakukielto, joka koskee kaikkia muita kyseisen lain nojalla tehtyjä päätöksiä. Lainkohdan perustelujen mukaan käytännössä muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät laskuvirheen oikaisuun, saamatta jääneen etuuden suorittamiseen sekä perusteettoman edun palauttamiseen liittyvät päätökset. Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8; PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää myös-

kään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja, jollainen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa ilmaistu muutoksenhakukielto vaikuttaisi olevan (PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVL 54/2001 vp, s. 5; PeVL 34/2001 vp, s. 5–6; PeVL 9/2001, s. 2).

Muutoksenhakukiellon tarpeellisuutta on vähintäänkin syytä selkeyttää, koska lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Oikeusministeriö katsoo, että hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muutoksenhakusäännökset ovat puutteelliset siten, että ehdotettu muutoksenhakukielto on yksilöimätön. Lisäksi muutoksenhakusäännöksissä ei ole muiden viranomaisten kuin valtiovarainministeriön tekemien päätösten osalta muutoksenhakusäännöksiä. Hyvinvointialueen viranomaisen päätösten osalta laissa tulisi olla informatiivinen viittaus hyvinvointialueesta annetun lain 16 lukuun. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain muutoksenhakusäännöksiä tulisi täydentää tältä osin.

Selvyyden vuoksi muutoksenhakusäännöksessä olisi myös tarpeen valtion avustuspäätösten osalta viitata valtionavustuslain muutoksenhakusäännöksiin. Lisäksi muutoksenhakua koskevassa 31 §:n 1 momentissa ei tarvitse erikseen todeta, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se on jo aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukainen valituskielto ei vastaa voimassa olevaa vastaavaa sääntelyä, jossa perusteettoman edun palautuksia koskeviin päätöksiin tai niitä koskeviin oikaisuvaatimuspäätöksiin ei ole liitetty valituskieltoa. Valituskiellon vuoksi tällaista asiaa ei voitaisi käsitellä lainkaan hallinto-oikeudessa eikä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia tosin voitaisiin käsitellä ylimääräisenä muutoksenhakuna).

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että ehdotetut 30 ja 31 § pääosin vastaavat sisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 64 ja 65 §:ää. On syytä huomata, että kyseessä olevilla säännöksillä ei ole suoria vaikutuksia yksilöihin, vaan kyse on valtion rahoituksen myöntämisestä hyvinvointialueille. Valtion rahoitus hyvinvointialueille määräytyy laissa säädetyin laskennallisin perustein, eikä päätöksentekoon liity varsinaista sisällöllistä harkintavaltaa. Myös ehdotetun 27 ja 28 §:n saamatta jääneen etuuden suorittamista ja perusteettoman edun palauttamista koskevat päätökset ovat luonteeltaan saman tyyppisiä, lukuun ottamatta sitä, että rahoitus voidaan jättää maksamatta tai määräämättä palautettavaksi, jos sen merkitys on vähäinen taikka maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen tai palauttamista tai koron perimistä olisi pidettävä kohtuuttomana. Näin ollen ei ole perusteltua todeta, että muutoksenhakukielto suoranaisesti vaikuttaisi yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotettua sääntelyä ei tältä osin ole välttämätöntä tarvetta muuttaa, mutta mahdollisena muutoksena tulisi kyseeseen oikaisuvaatimusmenettelyn ulottaminen myös saamatta jääneen etuuden suorittamista ja perusteettoman edun palauttamista koskeviin päätöksiin. Lisäksi 30 §:n otsikko on oikeusministeriön toteamalla tavalla mahdollista muuttaa muotoon ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely”. Oikaisuvaatimuksen teko-oikeuden osalta sanamuotoa ei ole tarpeen muuttaa, sillä kyse on hyvinvointialueisiin kohdistuvista päätöksistä.

Poikkeuksena edellä todetusta on lisärahoituksen myöntämistä koskeva päätöksenteko, joka perustuu riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen vaarantumiseen. Kuten oikeusministeriön lausunnossa todetaan, ehdotetun 30 §:n muotoilu on lisärahoituksen myöntämistä koskevan päätöksen osalta virheellinen, sillä päätöksen lisärahoituksen myöntämisestä tekee valtioneuvosto eikä valtiovarainministeriö. Oikaisuvaatimuksen olisi kuitenkin perusteltua olla ensivaiheen muutoksenhakukeinona myös lisärahoitusta koskevan päätöksen osalta. Tältä osin ehdotetaan 30 § muutettavaksi siten, että siitä poistetaan sana ”valtiovarainministeriön”. Teknisenä muutoksena ehdotetaan lisäksi viittausta hallintolakiin, johon sisältyvät oikaisuvaatimusta koskevat tarkemmat säännökset, sekä poistettavaksi tarpeeton erillinen maininta oikaisuvaatimusosoituksesta.

Muutoksenhakusäännöksissä ei ole hyvinvointialueiden tekemiä päätöksiä koskevia muutoksenhakusäännöksiä siitä syystä, että laissa ei säädettäisi hyvinvointialueiden tekemistä päätöksistä. Hyvinvointialueet eivät sinänsä tekisi päätöksiä rahoituslain 4 §:n 1 momentin nojalla, vaan säännös ilmaisee rahoituksen yleiskatteisuutta koskevan periaatteen. Laissa ei myöskään säädettäisi valtionavustusten myöntämisestä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ylimääräisiä informatiivisia säännöksiä ei ole tarpeen ottaa ehdotettuun lakiin.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

51 § Oikaisumenettely ja 52 § Muutoksenhaku

Oikeusministeriö toteaa, että oikaisuvaatimusta koskevassa 51 §:ssä säännellään vain kunnan oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta valtionvarainministeriön päätökseen. Terminologian osalta oikeusministeriö huomauttaa, että lain 51 §:n otsikoinnissa selkeämpää olisi käyttää termiä ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely” nyt käytetyn termin ”oikaisumenettely” sijasta. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen rajoittaa oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta ainoastaan kunnalle, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta olisi suositeltavaa käyttää perusmuotoista viittausta.

Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:n 2 momentissa on yksilöimätön muutoksenhakukielto, joka koskee kaikkia muita kyseisen lain nojalla tehtyjä päätöksiä. Lainkohtaa ei ole muutoksenhakukiellon osalta perusteltu lainkaan (s. 1004).

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8; PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää myöskään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja, jollainen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:n 2 momentissa ilmaistu muutoksenhakukielto vaikuttaisi olevan (PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVL 54/2001 vp, s. 5; PeVL 34/2001 vp, s. 5–6; PeVL 9/2001, s. 2). Lisäksi lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Oikeusministeriö katsoo, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksenhakusäännökset ovat puutteelliset siten, että ehdotettu muutoksenhakukielto on yksilöimätön ja perustelematon. Muutoksenhakusäännöksissä ei ole muiden viranomaisten kuin valtiovarainministeriön tekemien päätösten osalta muutoksenhakusäännöksiä, vaikka esimerkiksi aluehallintovirasto voi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 56 §:n nojalla asettaa ja tuomita kunnalle tai kotikuntakorvauksen saajalle uhkasakon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain muutoksenhakusäännöksiä tulisi täydentää tältä osin. Selvyyden vuoksi muutoksenhakusäännöksessä olisi tarpeen viitata uhkasakkolain muutoksenhakusäännöksiin uhkasakkomenettelyn osalta. Lisäksi muutoksenhakua koskevassa 52 §:n 1 momentissa ei tarvitse erikseen todeta, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan toteaa, että esityksen perusteluissa (s. 1004) ei ole perusteltu lakiehdotuksen 52 §:n 2 momenttia. Perusteluissa todetaan vain, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Perustelut ja lakiehdotuksen 52 § eivät siten vastaa toisiaan.

Korkein hallinto-oikeus on jo aiemmassa lausunnossaan todennut, että voimassa olevassa laissa oleva perusteettoman edun palauttamiseen kohdistuva muutoksenhakukielto ei ole asianmukainen, koska se estää tällaisen asian käsittelyn hallintotuomioistuimessa eikä vastaa yleistä tapaa säätää tämäntyyppisistä asioista.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetut 51 ja 52 § vastaavat sisällöltään nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 64 ja 65 §:ää. Vastaavasti kuin edellä todettiin hyvinvointialueiden rahoituslain vastaavien säännösten osalta, valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotettua sääntelyä ei tältä osin ole välttämätöntä tarvetta muuttaa, mutta mahdollisena muutoksena tulisi kyseeseen oikaisuvaatimusmenettelyn ulottaminen myös saamatta jääneen etuuden suorittamista ja perusteettoman edun palauttamista koskeviin päätöksiin. Lisäksi 51 §:n otsikko on oikeusministeriön toteamalla tavalla mahdollista muuttaa muotoon ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely”.

Poikkeuksena edellä todetusta on se, että ehdotetun kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 51 § ja sen perustelutekstit ovat virheellisiä siltä osin, kuin on kyse harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta koskevista päätöksistä. Pykälän perustelujen mukaan oikeus vaatia päätöksen oikaisua koskisi myös 27 §:ssä säädettyä harkinnanvaraista kunnan valtionosuuden korotusta, koska korotus on osa valtionosuuden myöntöpäätöstä. Ehdotetussa 51 §:ssä kuitenkin säädettäisiin oikaisun vaatimisesta valtiovarainministeriön päätöksiin, kun taas harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta päättäisi jatkossakin valtioneuvosto. Oikaisuvaatimuksen olisi perusteltua olla ensivaiheen muutoksenhakukeinona myös harkinnanvaraista korotusta koskevan päätöksen osalta. Tältä osin ehdotetaan 51 § muutettavaksi siten, että harkinnanvarainen valtionosuuden korotus, joka on varsinaisesta valtionosuuden myöntämisestä erillinen päätös, mainittaisiin pykälässä erikseen. Lisäksi valtiovarainministeriötä koskevat maininnat poistettaisiin pykälästä ja lisättäisiin maininta siitä, että oikaisuvaatimus osoitetaan päätöksen tehneelle, vastaavasti kuin ehdotetussa hyvinvointialueiden rahoituslain 30 §:ssä. Teknisenä muutoksena ehdotetaan lisäksi viittausta hallintolakiin, johon sisältyvät oikaisuvaatimusta koskevat tarkemmat säännökset, sekä poistettavaksi tarpeeton erillinen maininta oikaisuvaatimusosoituksesta.

56 § Uhkasakko

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 56 §:ssä säädetään aluehallintoviraston toimivallasta määrätä sakon uhka kunnalle tai kotikuntakorvauksen saajalle, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä ”on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen”.

Uhkasakkolain 24 §:n (859/2020) 2 momentin mukaan haettaessa muutosta uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Uhkasakkolain 24 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Esityksen perusteluissa todetaan lakiehdotuksen 56 §:n vastaavan aikaisemmin säädettyä. Esityksen perusteella on erityisen epäselvää, missä tilanteissa kotikuntakorvauksen saajalle voitaisiin määrätä uhkasakko. Lisäksi kotikuntakorvaukset käsitellään hallintoriitoina, eikä uhkasakkoasiaa ole tarkoitettu hallintoriidan järjestyksessä käsiteltäväksi (ei myöskään oikaisuvaatimuksena). Uhkasakkolaki edellyttää, että päävelvoite on selvä ja noudatettavissa oleva.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 63 b §:ää. Pykälä on lisätty lakiin lailla 1405/2020, joka on tullut voimaan 1.1.2011. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä 160/2010 vp tätä on perusteltu muun muassa siten, että aluehallintovirastojen toimivallasta velvoittaa kunta yleistoimivallan perusteella toimimaan lain mukaisesti sekä asettaa uhkasakko oli syntynyt epäselvyyttä. Esityksen vaikutusarvioissa on vielä todettu, että ehdotuksen tarkoituksena on selventää silloista oikeustilaa. Aluehallintovirastot ovat yleisen toimivallan perusteella asettaneet kunnille uhkasakkoja mutta toimivaltasäännös ei ole ollut yksiselitteinen. Sote-uudistuksen yhteydessä ei ole tarkemmin arvioitu sääntelyn muutostarpeita tältä osin.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan katsonut jossain määrin ongelmalliseksi 50 §:n muutoksenhakua koskevan sääntelyn kirjoittamistavan, jossa hyvinvointialueen ja kunnan viranhaltijan muutoksenhaku toteutettaisiin lakiteknisin keinoin sääntelyä muuttamatta. KHO:n mielestä, lakitekniikasta johtuen väärinymmärrysten vaaraa voi liittyä erityisesti muutoksenhakua koskevaan 50 §:n 1 momenttiin. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”Haettaessa muutosta työnantajan päätökseen sovelletaan, mitä kuntalaissa tai hyvinvointialueesta annetussa laissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta sekä aluevalituksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä”. Selkeämpää olisi KHO:n mielestä, että kunnallista viranhaltijaa koskien todettaisiin ensin, että muutosta haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta, ja sen jälkeen erikseen todettaisiin, että hyvinvointialueen viranhaltijan osalta sovelletaan, mitä oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja aluevalituksesta säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa.

> *Valtiovarainministeriön* käsityksen mukaan väärinymmärryksen vaaraa ei ole, sillä muutoksenhausta kunnassa säädetään kuntalaissa ja muutoksenhausta hyvinvointialueella säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa. Muutosta ei voi hakea väärän lain perusteella.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista

Valituskiellosta kunnan, kuntayhtymän tai hyvinvointialueen viranomaisen tämän lain 3 §:n 2 momentin perusteella tehtyyn päätökseen ehdotetaan säädettäväksi kuntien ja hyvinvointialueiden työantajaedunvalvonnan järjestämisessä annettavan lain muutoksenhakua koskevassa 12 §:ssä vastaavasti kuin säädetään voimassa olevassa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa, Oikeusministeriö on esittänyt, että muutoksenhakukiellosta ei voi säätää toisessa laissa.
Valtiovarainministeriö toistaa hallintovaliokunnalle jo esittämänsä, että lakiin lisätään kumottavaksi esitetyn 29 §:n tilalle uusi muutoksenhakukieltoakoskeva säännös:

29 §

Muutosta ei saa hakea sellaiseen kunnan, kuntayhtymän tai hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen, joka on tehty tämän lain 3 §:n 2 momentin nojalla.

Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan, että muutoksenhakua koskevan 12 §:n 1 momentissa ei ole tarpeen säätää 30 päivän valitusajasta hallinto-oikeuteen, koska 30 päivän valitusaika on säädetty myös ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain 143 §:ssä sekä kuntalain 138 §:ssä, joiden noudattamiseen pykälän 2 momentissa viitataan. Hallituksen muutoksenhakuoikeus valituksen johdosta annettuun päätökseen on myös turhaa päällekkäistä sääntelyä, koska päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentissa.
Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla. Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja. Lisäksi huomautetaan, että tässä laissa ei voida säätää toisen lain toisen lain nojalla tehtävien päätösten muutoksenhakukiellosta.
Valtiovarainministeriö toistaa hallintovaliokunnalle esittämänsä täsmennysehdotukset muutoksenhakua koskevaan 12§:ään ja esittää siirrettäväksi 12 §:n viimeisen virkkeen muutoksenhakukieltoa koskevan säännöksen lakiin kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista. Oikeusministeriön huomioiden perusteella muutoksenhakua koskevaa 12 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi seuraavasti:

12 § Muutoksenhaku

Jäsenyhteisö saa hakea hallitukselta oikaisua jäsenyhteisölle määrättyyn 11 §:n 1 momentin mukaiseen maksuosuuteen 30 päivän kuluessa maksuosuutta koskevan kirjeen tiedoksisaamisesta.
Muilta osin muutoksen hakemisessa noudatetaan, mitä kuntalaissa tai hyvinvointialueista annetussa laissa muutoksenhauta säädetään.
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n 3 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamisen perusteella tehtäviin päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Rikoslaki

Esityskokonaisuuden pääpaino on ollut muissa kysymyksissä kuin rikoslakia koskevissa muutosehdotuksissa, ja lausujista harvat ovat kiinnittäneet huomiota erityi-

sesti niihin. Lausujien peruskäsitys on ollut se, että esitetyt muutosehdotukset, joiden perusteena on ollut hyvinvointialueiden käyttöönotto, ovat asianmukaista ja perusteltuja. Sama koskee muita esitettyjä teknisluontoisia täsmennysehdotuksia.

Rikosoikeudellisista kysymyksistä on laajasti otettu kantaa virkavastuuta koskeviin kysymyksiin. Tämä on kuitenkin liittynyt siihen, että esityskokonaisuuteen sisältyy lakiehdotuksia, joissa hyödynnetään rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta säätää virkavastuusta niin kutsutuilla erityisillä virkavastuusäännöksillä. Tässä uudistuksessa ei ole mahdollista tehdä muutoksia rikoslain 40 luvun perusteisiin.

Rikoslakia koskevista uudistusehdotuksista Ahvenanmaan maakuntahallitus on kiinnittänyt huomiota ehdotuksiin, jotka ovat koskeneet Ahvenanmaata.

Rikoslain 14 luvun 7 §

Ahvenanmaan maakuntahallitus on lausunnossaan katsonut, että kyseisten säännösten ottaminen rikoslakiin aikanaan on ollut itsehallintolain vastaista. Maakuntahallitus tukee ehdotettua rikoslain 14 luvun 7 §:n muutosta.

Rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentti

Ahvenanmaan maakuntahallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että valmisteilla olevassa ehdotuksessa uudeksi itsehallintolaiksi Ahvenanmaata ei enää kutsuttaisi maakunnaksi, jolloin sitä ei sekoitettaisi Suomen muihin maakuntiin. Maakuntahallitus ehdottaa, että esityksessä ehdotettu rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentin Ahvenanmaata koskeva jälkimmäinen virke kuuluisi seuraavasti: ”Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan lainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista”.

Oikeusministeriö pyytää saada palata tähän myöhemmin.

Itä-uudenmaan käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että tehtävien siirto kuntien sosiaalilautakunnilta hyvinvointialueille vaatii moniin muihin lakeihin vastaavia muutoksia (lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki jne).

Oikeusministeriö toteaa, että näin on. Sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan silloin, kun säännöksessä tarkoitetut tehtävät siirtyvät hyvinvointialueille.

Rikoslain 40 luvun 11 §

Ahvenanmaan maakuntahallitus puoltaa Ahvenanmaata koskevan maininnan poistamista rikoslain 40 luvun 11 §:stä ottaen huomioon maakunnan ja valtakunnan lainsäädännöllisen toimivaltajaon.

Maakuntahallitus katsoo kuitenkin, että esityksen perusteluissa s. 1056 neljännessä kappaleessa on selostettu virkamieskäsitteeseen liittyviä toimivaltakysymyksiä osin harhaanjohtavalla tavalla. Maakuntahallitus toteaa, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on pois sulkeva, mikä tarkoittaa sitä, että valtakunnan lainsäädäntö ei koske maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia aloja.

> *Oikeusministeri*ö toteaa, että itsehallintolain maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat: ”… 2) maakunnan virkamiehiä, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangaistuksen määräämistä maakunnan virkamiehille; … 25) teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta…” Itsehallintolain valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan 27 §:n mukaan valtakunnalla on puolestaan lainsäädäntövalta mm. asioissa, jotka koskevat: ”…22) rikosoikeutta 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin”.
>
> Esityksen mainitussa perustelukohdassa on ollut tarkoitus kiinnittää huomiota siihen, että itsehallintolain ja rikoslain puheena olevien säännösten perusteella on olemassa tulkinnanvaraisia tilanteita. Sitä vastoin esityksessä ei ole pyritty ottamaan kantaa tällaisten tilanteiden ratkaisemiseen.

> Lakivaliokunta voi niin halutessaan maakuntahallituksen lausuman perusteella todeta lausunnossaan esimerkiksi, että valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen s. 1056 neljännessä kappaleessa virkamieskäsitteestä lausutun täsmennykseksi, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on pois sulkeva, mikä tarkoittaa sitä, että valtakunnan lainsäädäntö ei koske maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia aloja.

Muut asiantuntijalausunnoissa esiin nousseet asiat

Potilasdirektiivi

Hali ry:n lausunnon mukaan sote-esityksen vaikutusten arvioinnissa ei huomioida millään tavalla potilasdirektiivin väistämättömiä vaikutuksia Suomen ja suomalaisten terveyspalveluihin. Asiasta pitäisi olla esityksessä vaikutusten arviointi.

> *Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia potilasdirektiivin täytäntöönpanoon. Potilasdirektiivi on Suomessa täytäntöönpantu rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetulla lailla 1201/2013 (nk. rajalaki), joka tuli voimaan 1.1.2014. Laissa säädetään henkilön, jonka sairaanhoitokustannuksista Suomi vastaa, oikeudesta käyttää terveydenhuollon palveluja toisessa EU- tai Euroopan talousalueen valtiossa (Eta) tai Sveitsissä. Vastaavalla tavoin laissa säädetään edellä mainituista valtioista tulevien oikeudesta käyttää terveydenhuollon palveluja Suomessa. Lisäksi lailla säädetään kustannusten korvauksista

tilanteessa, joissa henkilölle, jonka sairaanhoitokustannuksista Suomi vastaa, on aiheutunut ulkomailla terveydenhuollon palvelusta kustannuksia. Laissa säädetään myös muusta aiheeseen liittyvästä, kuten tietojen ja asiakirjojen antamisesta, kustannusten hallinnoinnista ja muutoksenhausta. Sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia rajalakiin, sillä ehdotetut kansalliset palvelurakenteen tai rahoitusjärjestelmän muutokset eivät muuta edellä mainittuja henkilöjen oikeuksia koskevaa rajalain sääntelyä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä rajalain uudistamista koskeva lainvalmisteluhanke. Alustavana tavoitteena on, että rajalain muuttamista koskeva hallituksen esitys saataisiin annettua eduskunnalle vuoden 2022 kevään loppupuolella ja lainmuutos tulisi voimaan vuoden 2023 alussa. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on kartoittaa ja arvioida kansallisista SOTE-muutoksista aiheutuvia sisällöllisiä muutostarpeita. Lisäksi tarkoituksena on arvioida sairausvakuutuslakiin suunnitteilla olevien muutosten (mm. monikanavarahoitusta koskeva selvitys) vaikutuksia ulkomailla aiheutuneiden sairaanhoitokustannusten korvausprosessiin ottaen tässä yhteydessä huomioon potilasdirektiivin velvoitteet. Hankkeen aikana kartoitetaan ja arvioidaan myös voimassa olevan lain toimeenpanossa esiintyneitä muutostarpeita.

Ahvenanmaan maakunnan huomioita

Ahvenanmaan maakunta katsoo lausunnossaan, että Ahvenanmaan ja valtakunnan välisen kansalaisten muuttoliikkeen, niin tilapäisen kuin vakituisenkin, osalta esityksestä puuttuu vaikutusarvio. Vaikutusarvion puuttuminen on valitettavaa, ja syntyy epäselvyyttä, kun sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa sekä nyt voimassa oleva kotikuntaa, oikeutta palveluun ja maksuvastuuta koskeva lainsäädäntö eroaa Ahvenanmaalla ja valtakunnassa. Kaiken kaikkiaan on varmistuttava siitä, miten sosiaalihuollon asiakkaan maksuvastuu määritellään, kun tämä muuttaa muualta Suomesta Ahvenanmaalle ja toisinpäin.

Maakunnan hallitus kiinnittää myös huomion siihen, että valtakunnan kuntien tehtävien vähentyessä ja niiden siirtyessä hyvinvointialueille Ahvenanmaan kuntien oikeuksissa ja velvollisuuksissa voi ilmetä ongelmallisuutta, sillä Ahvenanmaan kunnat hoitavat jatkossakin hyvinvointialueille siirtyvät tehtävät. Yksi itsehallintojärjestelmän perusperiaatteista on, että valtakunta ei voi määrätä Ahvenanmaan kunnille sellaisia tehtäviä, joista valtakunnan kunnat eivät huolehdi.

> *Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että sote-uudistuksen yhteydessä ei ehdoteta muutoksia liittyen Ahvenanmaalla asuvan henkilön oikeuteen saada sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja Manner-Suomessa tai tähän liittyvään kustannusvastuuseen eikä myöskään Manner-Suomessa asuvan henkilön oikeuteen saada sosiaaali- tai terveydenhuollon palveluja Ahvenanmaalla tai tähän liittyvään kustannusvastuuseen. Näitä kysymyksiä koskeva tarvittava lainvalmistelu on tehtävä erikseen yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Ahvenmaan maakunnan kanssa.
>
> Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa eikä se sellaisenaan ole tarkoitettu tulevaksi siellä voimaan. Sote-uudistuksesta aiheutuvia sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilakeihin kohdistuvia teknisiä

muutoksia koskevassa niin sanotussa Sote100 -hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin muutoksia lakeihin, jotka kuuluvat itsehallintolain säännösten mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja joita siten sovelletaan suoraan Ahvenanmaan maakunnassa. Kyseisissä laeissa korvataan viittaukset kuntiin ja kuntayhtymiin viittauksilla hyvinvointialueisiin. Lisäksi ehdotetaan, että kyseisiin lakeihin lisätään säännös lakien soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin. Sote100-esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, jonka vuoksi edellä kuvattujen säännösten tarkoitus on säilyttää nykytila lakien soveltamisen näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että kuntien tehtävät voivat eriytyä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen ja erillisratkaisuun on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Perustuslain 6 § ei edellytä kuntien yhdenvertaisuutta, vaan se suojaa asukkaiden yhdenvertaisuutta. Ahvenanmaan kuntien tehtävät ovat jo nyt poikenneet muiden kuntien tehtävistä Ahvenanmaan itsehallinnon perusteella. Sosiaalihuollon tehtävistä ovat vastanneet Ahvenanmaan kunnat ja sosiaalihuollon kuntayhtymä KST, mutta ne eivät ole vastanneet terveydenhuollosta. Koska valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat tehtävät liittyvät sosiaalihuollon tehtäviin ja koska uudistus ei koske Ahvenanmaata, edellyttää tehtävän hoito sitä, että tehtävistä huolehtivat myös jatkossa Ahvenanmaan kunnat ja kuntayhtymä. Ahvenanmaan kuntien tai niiden asukkaiden osalta niiden asemaan ei esitetä muutoksia.

Uudistuksen muutoskustannukset

Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto arvioivat lausunnossaan, että hallintotuomioistuimissa hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksesta aiheutuvan asiamäärien lisääntymisen olevan merkittävä ja kestävän muutamia vuosia. Asioita arvioidaan saapuvan hallinto-oikeuksiin jo ennen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvän toimivallan siirtymistä perustettaville hyvinvointialueille. Lisäksi tulee ottaa huomioon asiamäärien väliaikainen kasvu, mikä johtuu hyvinvointialueiden perustamiseen ja kunnilta siirtyviin tehtäviin liittyvän päätöksenteon lisääntymisestä. Uudistuksen voimaanpanovaiheessa tehdään muiden muassa henkilöstön työnantajalta toiselle siirtymiseen ja uudistuksen rahoitukseen liittyviä päätöksiä. Lisäksi päätöksentekijän muuttuminen lisää todennäköisesti valitusmääriä uudistuksen alussa.

Oikeusministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksessä on arvioitu tarvittavan pysyvän lisärahoituksen suuruudeksi 5,4 milj. euroa vuosittain, jos sosiaali- ja terveyshuoltoa koskevien asioiden määrä kasvaa viidenneksen. Tätä arviota ministeriö pitää oikeansuuntaisena. Lisäksi esityksessä on otettu huomioon väliaikaisesti uudistuksen voimaanpanovaiheessa todennäköisesti tapahtuva asiamäärämuutos, joka on arvioitu olevan kaksinkertainen pysyvään tarpeeseen verrattuna. Lisämäärärahatarve perustuu työmääräkasvuun, jonka perusteella tarvitaan lisärahoitusta erityisesti palkkausmenoihin.

Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan hallinto-oikeuksille olisi myönnettävä lisäresursseja 2,7 milj. euroa vuonna 2021, 6,5 milj. euroa vuonna 2022 ja 10,8 milj. euroa vuosina 2023–2025. Vakinaisten virkojen perustamisesta aiheutuva kustannustason pysyvä kasvu olisi noin 3,8 milj. euroa. Lisäksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle olisi myönnettävä lisäresursseja 1,7

milj. euroa vuonna 2022 ja 2,9 milj. euroa vuosina 2023–2025. Kustannustason pysyvä kasvu olisi noin 1,1 milj. euroa. Virasto painottaa tärkeänä perustaa tuomioistuimiin vakituisia virkoja, resurssien lisäyksen etupainotteista kohdentamista sekä uudistuksen läpiviemisen onnistumisen edellyttävän myös määräaikaisia lisäresursseja. Hallituksen esityksessä (s. 355) esitettyä 16,2 milj. euron määrärahatarvetta vuosina 2023–2025 virasto pitää ylimitoitettuna.

Helsingin hallinto-oikeus pitää hallituksen esityksessä (kohta 4.2.2.10 Tuomioistuinvaikutukset) arvioitua tuomioistuinten lisäresurssitarvetta oikeansuuntaisena, mutta peräänkuuluttaa lisäresurssien kohdentamista hallinto-oikeuksiin jo uudistuksen täytäntöönpanovaiheen alkaessa heinäkuussa 2021. HAO esittää hallituksen esityksessä arvioidun lisäksi tarvittavan uusina resursseina vuonna 2021 yhteensä 30 vakinaista virkaa (2,7 milj. euroa/v), vuonna 2022 yhteensä 42 vakinaista virkaa (3,8 milj. euroa/v) sekä vuosille 2023–2025 yhteensä 48 määräaikaista virkasuhdetta (4,3 milj. euroa/v). Ilman lisäresursointia HAO arvioi itsehallintoasioiden ja uusien hyvinvointialueiden toimielinten päätöksistä tehtävien valitusasioiden käsittelyaikojen nousevan 29 kuukauteen.

Sisäministeriö huomioi esityksessä ehdotetun vaikuttavan mahdollisesti virkarikosten määrälliseen lisääntymiseen, vaikkakin määriä on vaikea arvioida etukäteen. Ministeriö painottaa poliisin resurssien ja työmäärän lisääntymisen seurantatarvetta, ja mahdollisten lisäresurssitarpeiden huomiointia poliisin määrärahoissa.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että uudistuksen muutoskustannukset on esitetty hallituksen esityksen antamishetken tilannekuvan ja tuolloin käytettävissä olleen uusimman tiedon mukaisesti. Kuten hallituksen esityksessä on esiintuotu, muutoskustannusten kustannustekijöitä, määrää ja kohdentumista koskeva valmistelu jatkuu sekä esityksen eduskuntakäsittelyn että uudistuksen täytäntöönpanon aikana.

Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti ennakolta on mahdotonta arvioida tarkasti uudistuksesta johtuvien valituskelpoisten päätösten määrän lisääntymistä. Vaikeata on myös arvioida, kuinka paljon hallinto-oikeuksiin ohjautuisi hallintoriita-asioina käsiteltäviä asioita tai muita hallintolainkäyttöasioita. Hallituksen esityksen kohdissa *4.2.2.10 Tuomioistuinvaikutukset* ja *4.2.2.16 Yhteenveto viranomaisten resurssitarpeista* on tuomioistuinten toimintamenoihin arvioitu tarvittavan vuodesta 2022 lukien 60 henkilötyövuoden lisäys (5,4 milj. euroa/v) pysyvänä lisäyksenä (jota koskien hallituksen esityksessä s. 348 on tekninen painovirhe vuosiluvussa, joka on virheellisesti 2023). Lisäksi tuomioistuinvirastolle on arvioitu tarvittavan vuosittain 120 henkilötyövuoden lisäys (10,8 milj. euroa/v) kertaluonteisena resursointina vuosina 2023–2025 (jota koskien hallituksen esityksessä s. 348 on tekninen painovirhe henkilötyövuotta koskevassa arviossa, joka on virheellisesti 60). Kuten esityksessä on esiintuotu, arvioihin sisältyy epävarmuutta.

Hallintotuomioistuinten asiamäärän kasvua ja siten resurssitarpeita arvioidaan jatkuvaluonteisesti julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa. Siten uudistuksen täytäntöönpanon aiheuttamia muutoskustannuksia ja niiden edellyttämää rahoitusta tullaan arvioimaan ja ehdottamaan uudistuksen valmistelun ja täytäntöönpanon edistyessä valtion talousarviomenettelyssä normaalitapaan ja tarvittaessa lisätalousarviomenettelyä käyttäen.