VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sote-uudistus

HE 241/2020 vp
Sote-uudistus
Vastine lakivaliokunnalle 22.4.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö
Sisäministeriö
Oikeusministeriö

Sisällys

Vastineen sisältö **3**

Laki hyvinvointialueesta **3**

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin 3

20 § Takauskorvaus ja takautumisoikeus 3

4 luku Aluevaltuusto 3

22 § Aluevaltuuston tehtävät 3

8 luku Hyvinvointialueiden yhteistoiminta 4

10 luku Luottamushenkilöt 4

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus 4

Luottamushenkilön virheellinen menettely 5

15 luku Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla 6

16 luku Oikaisuvaatimus ja aluevalitus 8

138 § Luvun säännösten soveltaminen 8

139 § Oikaisuvaatimus 8

143 § Oikaisuvaatimus- ja valitusaika 10

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä **10**

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen 10 § 10

Julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön määrittely 12

Rikosoikeudellinen virkavastuu 20 § 16

Rikosoikeudellisen virkavastuun symmetria -kysymys 21

Virkavastuu rikoslain 40 luvussa 21

PL 124 § ja erityiset virkavastuusäännökset 22

Symmetriaongelma 22

PL 8 §, rikosoikeus ultima rationa ja rikosoikeuden käytön perustuslailliset edellytykset 23

Ratkaisuvaihtoehtojen arviointia 23

Muutoksenhakukielto hallinnolliseen ohjaukseen 47 § 24

Muutoksenhaku (60 §) ja muut oikeusturvakeinot 24

Muutoksenhaku hankintapäätökseen 26

Laki pelastustoimen järjestämisestä **29**

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin 29

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös 31

8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle 33

16 § Hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonta 33

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki 33

1 § Maakuntajako ja hyvinvointialueet 33

20 § Muutoksenhaku 34

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 34

Muutoksenhaku (26 §) 34

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 36

Valituskiellot 36

Eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta (29 §) 36

Siirtymäaika ja virkavastuu 39

Velvollisuus maksaa sopimussakkoa ja vahingonkorvausta (30 §) 39

Palvelujen hankkiminen siirtymäajalla (65 §) 42

Muutoksenhaku 44

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 47

30 § Oikaisumenettely ja 31 § Muutoksenhaku 47

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 49

51 § Oikaisumenettely ja 52 § Muutoksenhaku 49

56 § Uhkasakko 51

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 51

Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 52

Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä 52

Rikoslaki 52

Uudistuksen muutoskustannukset 55

Vastineen sisältö

Tässä vastineessa *sosiaali- ja terveysministeriö*, *sisäministeriö*, *valtiovarainministeri*ö 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 (*Uudistuksen muutoskustannukset*). Esitykseen alun perin sisältyneisiin pykäliin on vastineen liitteissä (10 liitettä) tehty muutosmerkinnöin niihin tässä vastineessa esitettävät muutokset.

Laki hyvinvointialueesta

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin

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* 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* katsoo, että ”yhteistoiminta” ja ”yhteistoimintasopimus” ovat vakiintuneita kuntien väliseen julkisoikeudelliseen yhteistoimintaan liittyviä käsitteitä, joiden merkityssisältö on tässä asiayhteydessä yksiselitteinen. Lakiehdotuksen 8 luvussa ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta. Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueet voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Lakiehdotuksen 68 §:ssä tarkoitettu yhteistoimintaa koskeva sopimus viittaa siis kaikkiin 8 luvussa tarkoitettuihin sopimuksiin. Koska hyvinvointialueesta annettavassa laissa ehdotettu sääntely vastaa näiltä osin lähes sellaisenaan kuntalain sääntelyä, kuntalain käsitteistöstä poikkeamista ei voi pitää perusteltuna.
>
> *Oikeusministeriö* on samaa mieltä kuin valtiovarainministeriö.

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* 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. Vastaavaa sanamuotoa on käytetty kuntalaissa vuodesta 2003 lähtien eikä tiedossa ole, että sanamuoto olisi aiheuttanut tulkintaongelmia. Sääntelyn johdonmukaisuuden takia valtiovarainministeriö katsoo, että asiasta tulee säännellä sekä kuntalaissa että hyvinvointialueesta annettavassa laissa toisiaan vastaavalla tavalla.
>
> *Oikeusministeriö* hyväksyy valtiovarainministeriön näkemyksen.

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

Vastineessa 7.4.2021 (s. 8-10) annetun vastauksen korjaaminen seuraavasti:

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 muutettaisiin 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. Ehdotettu sääntely yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista vastaisi asiallisesti edellisen vaalikauden esitystä.
>
> 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.
>
> Palveluvelvoitteen 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 se voi olla hankintapäätös, johon liittyy hankintasopimus. Kulloisenkin tehdyn päätöksen luonteen perustella määräytyy myös muutoksenhakutapa. Samasta päätöksestä ei siten voisi seurata rinnakkaisia tuomioistuinkäsittelyjä. 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* 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* 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 esitetä sellaisia sisällöllisiä muutoksia, joihin nyt puheena olevat hyvinvointialueesta ehdotetun lain säännökset liittyvät. Asia liittyy ns. sote100-kokonaisuuteen (HE 56/2021 vp).
>
> *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

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen 10 §

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 toteaa, että 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.

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 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.

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 terveydenhuollon lisäksi muitakin hallinnonaloja ja nykyisinkin tuomioistuimet sekä valvontaviranomaiset joutuvat ottamaan tapauskohtaisesti kantaa esimerkiksi siihen, milloin on kyse julkisen vallan käytöstä.

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaisille. Julkinen hallintotehtävä voidaan kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle PL 124 §:ssä säädetyin edellytyksin. 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 (HE 1/1998). 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 tulkintakäytännössä julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien mittaan saanut laajan merkityssisällön eri hallinnonaloilla kattaen muun muassa meripelastustoimen (PeVL 24/2001 vp), vartioimisliiketoiminnan (PeVL 28/2001 vp), opiskelijaedustajien vaalin järjestämisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp), radioamatööritutkinnon vastaanottamisen (PeVL 44/2004 vp), avioliiton esteiden tutkimisen (PeVL 28/2006 vp), siviilipalveluspaikkana toimimisen (PeVL 18/2007 vp), ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp) ja väestötietojen luovuttamisen (PeVL 3/2009 vp).

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 lähtökohtaisesti 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.

Julkisen hallintotehtävän käsite kytkeytyy ehdotetussa sote-järjestämislaissa erityisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan 20 §:ään, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettuihin yksityisen sektorin toimijoihin sovellettaisiin virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että julkiseksi hallintotehtäväksi on katsottava yksityiselle palveluntuottajalle annettu vastuu tuottaa asiakkaalle annettava lakisääteinen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu. Yksityinen palveluntuottaja hoitaa tällöin julkisen vallan vastuulle säädettyä lakisääteistä tehtävää, jossa on kyse asiakkaan oikeudesta kyseiseen palveluun. Yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi annettu hoidon tarpeen arviointi, hoitoratkaisu, lääkärin todistuksen tai reseptin laatiminen sekä suoraan asiakkaaseen kohdistuva tosiasiallinen hoito- tai tutkimustoimenpide tai sosiaalihuollon palvelu on myös katsottava julkisen hallintotehtävän hoita-

miseksi, sillä niissä on kysymys sellaisesta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolla on vaikutusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatun perusoikeuden toteutumiseen. Rikosoikeudellisen virkavastuu (esim. virkavelvollisuuden rikkominen) voisi konkretisoitua esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse asiakkaan hoidon tai palvelun laiminlyönnistä tai virheestä. Potilaan hoidon laiminlyöntiin liittyen virkasuhteisen lääkärin tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on käsitelty esim. korkeimman oikeuden päätöksessä KKO:2019:98 (https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/1572338282319.html).

Myös esimerkiksi lakiin perustuva viranomaisen tehtäväksi annettu neuvonta on luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi luettavaa tosiasiallista hallintotoimintaa. Viranomaisten antama neuvonta ohjaa hallinnon asiakkaiden toimintaa, ja asiakkaiden tulee voida luottaa neuvonnan paikkansapitävyyteen. Neuvontaan voi sisältyä myös julkisen vallan käytön piirteitä. Näin on etenkin silloin, kun on kyse yksilön oikeudellista asemaa koskevaan päätöksentekoon liittyvästä neuvonnasta. Mitä konkreettisemmin neuvojen antaminen saattaa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sitä merkityksellisempänä julkisen vallan ulottuvuutta voidaan pitää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut tähän liittyen ratkaisun Verohallinnon puhelinpalvelun osalta EOAK/7302/2019 (https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/7302/2019). Päätöksessään eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttää, että lainsäädäntöön lisätään säännös siitä, että Verohallinnossa vuokratyövoimana toimiviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

Yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviin palveluihin voi sisältyä myös sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jolloin julkista valtaa käyttävän henkilöön ulottuu rikosoikeudellinen virkavastuu jo voimassa olevien rikoslain 40 luvun säännösten perusteella. Yksityinen palveluntuottaja voisi käyttää hankittavissa palveluissa julkista valtaa vain, jos siitä olisi säädetty muussa laissa erikseen. Julkisen vallan käytöstä yksityisten palveluntuottajien palveluissa on säädetty esimerkiksi lastensuojelulaissa ja laissa kehitysvammaisten erityishuollosta. Mainituissa laeissa on säädetty rajoitustoimenpiteistä, joissa julkisen vallan käyttönä pidettävää rajoitustoimivaltaa voidaan käyttää tietyin edellytyksin myös yksityisen palveluntuottajan tuottamissa palveluissa ja jatkossakin näiden lakien mukaisesti voitaisiin toimia. Myös esimerkiksi mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen voi laatia muukin laillistettu lääkäri kuin virkasuhteessa oleva lääkäri. Lisäksi tartuntatautilain 70 §:n mukaan muu kuin julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää laissa säädetyin edellytyksin tietyistä rajoitustoimenpiteistä enintään kolmeksi päiväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että julkisena hallintotehtävänä ei ole kuitenkaan pidettävä sosiaali- tai terveydenhuollon palvelun antamiseen liittyvän tehtävän teknistä suorittamista, kun palvelu ei kohdistu suoraan asiakkaaseen. Esimerkiksi sosiaalihuollon kotipalveluihin kuuluvina tukipalveluina asiakkaalle voidaan antaa esim. siivous-, ateria- ja vaatehuollon palveluja. Vastuu kotipalvelun tukipalvelun antamisesta asiakkaalle on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi, koska kyse on julkisen vallan vastuulla olevan lakisääteisen sosiaalipalvelun antamisesta. Näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta voisi tulla arvioitavaksi esimerkiksi vastuu siitä, ettei asiakkaalle ole toimitettu hänelle kuuluvia ateriapalvelun aterioita (mahdollisesti kohtalokkain seurauksin). Mutta itse siivouksen teknistä suorittamista, aterian

valmistamista tai vaatteiden huoltamista ei ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä eikä näiden tehtävien tekniseen suorittamiseen ulottuisi rikosoikeudellista virkavastuuta.

Julkisina hallintotehtävinä ei pidetä myöskään sellaisia yksityisen palveluntuottajan toimintaan sisältyviä tehtäviä, jotka eivät ole asiakkaille annettavia sosiaali- ja terveyspalveluja, kuten yksityisen palveluntuottajan kirjanpito, palkanmaksu tai muut hallinnolliset tukipalvelut, yrityksen toimitilojen siivous, henkilöstöruokailu tai muut henkilöstölle järjestettävät palvelut. Mainitut palvelut eivät kuuluisi ehdotetun sote-järjestämislain 3 luvun soveltamisalaan ylipäätään eikä niitä myöskään voida pitää julkisina hallintotehtävinä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu 20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan julkisten ja yksityisten palveluntuottajien 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 toimi-

valtuudet 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 henki-

löön 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 yksityiseltä 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. Jäljempänä kappaleessa *Rikosoikeudellisen virkavastuun symmetria –kysymys* käsitellään tähän liittyviä kysymyksiä laajemmin.
>
> 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, jotka koskevat virkamiehiä. 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 sovelle-

taan rikoslain (39/1889) 40 luvun 1- 3, 5, 7, 8, 9 ja 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 palvelualan 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 näke-

mykseen 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.

Rikosoikeudellisen virkavastuun symmetria -kysymys

Virkavastuu rikoslain 40 luvussa

Rikoslain 40 luvun virkavastuujärjestelmässä virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava ja julkista valtaa käyttävä henkilö ovat laajassa virkavastuussa siten, että heihin voidaan soveltaa luvun 1-3 §:ien lahjusrikoksia, luvun 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista, luvun 7 ja 8 §:n virka-aseman väärinkäyttörikoksia ja luvun 9 ja10 §:n virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä.

Julkisyhteisön työntekijät ovat sitä vastoin suppeassa virkavastuussa siten, että heihin voidaan soveltaa, viraltapanoa lukuun ottamatta, luvun 1-3 §:n lahjusrikoksia ja 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista koskevia säännöksiä. Siltä osin kuin he käyttävät julkista valtaa, he ovat laajassa virkavastuussa.

PL 124 § ja erityiset virkavastuusäännökset

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksestä ilmenee, että julkisen vallan käyttämistä sisältävät tehtävät muodostavat yhden osan julkisista hallintotehtävistä, ja että julkisen vallan käyttämistä sisältävistä tehtävistä muulle kuin viranomaiselle voidaan uskoa vain muuta kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite on siis laajempi kuin julkisen vallan käyttämisen käsite.

Perustuslakiuudistuksessa ”julkista hallintotehtävää” luonnehdittiin PL 124 §:n perusteluissa HE:ssä 1/1998 vp s. 179 seuraavasti:

”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.”

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ää koskevan käytännön perusteella uskottaessa julkisen sektorin ulkopuolelle hoidettavaksi julkinen hallintotehtävä, tähän julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tulee liittyä muun muassa virkavastuu. Virkavastuusta on tällöin säädetty rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentissa tarkoitetulla nk. erityisellä virkavastuusäännöksellä. Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on lainsäädännössämme yli 150.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään lausunut näiden erityisten virkavastuusäännöksien sisällöstä lähemmin. Näin ollen valiokunnan lausuntokäytännössä ei liene lausuttu esimerkiksi siitä, kuinka laajaa tämän virkavastuun tulee olla ja voiko sen laajuus vaihdella eri tehtävissä tai tuleeko tällaisen virkavastuun olla aina saman laajuista. Erityiset virkavastuusäännökset näyttävät olleen erittäin harvoin esillä ainakaan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä, jolloin myöskään tätä kautta näiden säännösten sisältö ja laajuus ei useinkaan ole tullut arvioitavaksi (ks. kuitenkin KKO 1999:105). Jonkinlainen lähtökohtaolettama on tässä tilanteessa ollut, että erityiset virkavastuusäännökset viittaavat laajaan virkavastuuseen.

Symmetriaongelma

Uskottaessa soteen liittyviä julkisia hallintotehtäviä yksityiselle sektorille ja säädettäessä tällaisia tehtäviä hoitaville, myös työntekijäasemassa oleville henkilöille, laajaksi ymmärretty virkavastuu erityisellä virkavastuusäännöksellä syntyy nk. symmetriaongelma, koska julkisen sektorin vastaavia tehtäviä hoitavat työntekijät ovat laajassa virkavastuussa vain siltä osin kuin julkisessa hallintotehtävässä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä.

Keskeinen syy tällaisen epäsymmetrian syntymiselle on se, että rikoslain 40 luvun järjestelmä ja PL 124 §:n järjestelmä perustuvat erilaisille lähtökohdille ja käsitteille. Tällöin on lähes väistämätöntä, että pyrittäessä yhdistämään näiden järjestelmien sisältö päädytään epäsymmetriaan. On myös huomionarvoista, että rikoslain 40 luvussa on kysymys yksittäisten henkilöiden rikosoikeudellista vastuusta tietyssä konkreettisessa tehtävässä, kun taas PL 124 §:n näkökulma on tehtäväkokonaisuuksissa ja niille asetettavissa oikeudellisissa laatuvaatimuksissa.

Laajan ja suppean virkavastuun välinen ero koskee virka-aseman väärinkäyttörikoksia ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia. Näille rikoksille on yhteistä, että kaikissa niissä yhtenä rikosoikeudellisen vastuun tunnusmerkistötekijänä on se, että henkilö ”rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa”.

Tämä merkitsee sitä, näiden säännösten tarkoittama vastuu voi aktualisoitua vain siltä osin ja siinä laajuudessa, kuin tällaisia säännöksiä tai määräyksiä on ja ne ovat laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin tarkkarajaisia. On selvää, että tällaisia säännöksiä ja määräyksiä on enemmän julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Se, että henkilö on tietyssä laajassa virkavastuussa julkisella sektorilla ja yksityisellä sektorilla, merkitsee siten rikosoikeudellisen vastuun alueen samaa laajuutta ja symmetriaa vain siltä osin, kuin heitä koskevat samat virkatoiminnassa noudatettavat säännöt ja määräykset.

On lisäksi varsin epätodennäköistä, että tehtäväkuvat olisivat julkisen sektorin sisälläkään sillä tavoin yhtenevät, etteikö tiettyä tehtävää voisi yhtäällä hoitaa virkamies ja toisaalla julkisyhteisön työntekijä. Tällöinkin vastuu on näin ollen symmetristä ainoastaan siltä osin, kun kyse on julkisen vallan käyttämisestä.

PL 8 §, rikosoikeus ultima rationa ja rikosoikeuden käytön perustuslailliset edellytykset

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva PL 8 §:n määräys on samalla tavoin perustuslaillinen määräys kuin PL 124 §:kin, jolloin nyt arvioitavana olevia rangaistavuutta koskevia kysymyksiä on arvioitava myös PL 8 §:n näkökulmasta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rangaistussäännöksen tai rangaistavuutta koskevan sääntelyn perusteella tulee olla kohtuudella ennakoitavissa, onko menettely rangaistavaa vai ei. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että rikosvastuun määrittelemisessä käytettäville käsitteille – haluttaessa käyttää siinä vaikkapa käsitettä ”julkinen hallintotehtävä” – tulee voida antaa sellainen sisältö ja luonnehdinta, että vastuusubjektit voivat sen sisällön ennakoida ja lainkäyttäjä eli tuomioistuin sitä soveltaa. Rikosoikeudelliselle järjestelmälle on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu muitakin vaatimuksia, kuten nk. kriminalisointiperiaatteita muistuttava vaatimus painavasta yhteiskunnallisesta tarpeellisuudesta ja rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuudesta asianmukaisen rikoslainsäädännön edellytyksenä.

Ratkaisuvaihtoehtojen arviointia

Esityksen käsittelyn yhteydessä on tarkasteltu yhtenä vaihtoehtona rikoslain 40 luvun järjestelmän muuttamista. Selvää kuitenkin on, että sellainen ei tässä yhteydessä tule kysymykseen.

Lausuntopalautteessa on arvioitu julkisen vallan käyttöä selvästi laajemman ”julkisen hallintotehtävän” sisältöä ja rajoja. Mikäli tätä käsitettä haluttaisiin käyttää rikoslaissa virkavastuujärjestelmän elementtinä, se tulisi määritellä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä, kuten esimerkiksi julkista valtaa käyttävä henkilö on pykälässä määritelty. Lausuntopalaute osoittaa selvästi, että

sellaiseen määrittelemiseen lain tasolla ei ainakaan tämän esityksen käsittelyssä ole mahdollisuutta.

Tämä ei estä julkisen hallintotehtävän käsitteen käyttämistä virkavastuun tunnusmerkkinä järjestämislain 20 §:ssä. Tällöin käsitettä tulee riittävällä tavalla ja sen selvään sisältöön rajoittuen luonnehtia perusteluissa. Näin esityksessä ja vastineissa on pyritty tekemään. Julkisen hallintotehtävän tunnusmerkin käyttäminen säännöksessä on myös tarpeellista, sillä PL 124 §:ssä virkavastuun ei edellytetä ulottuvan työntekijän muihin tehtäviin. Järjestämislain 20 §:n voidaan sanoa perustuvan PL 124 §:ään ja sitä koskevaan lausuntokäytäntöön.

Epäsymmetrian osittaisen eliminoinnin tavoitteen näkökulmasta voidaan arvioida erinäisiä muitakin malleja, joita on osin tuotu kuulemisissa esiin: 1) julkisen sektorin työntekijöiden virkavastuun laajentaminen (joko sote-yhteydessä tai yleensä) yksityisen sektorin työntekijöille esitetyn virkavastuun laajuiseksi eli laajaksi virkavastuuksi, 2) yksityisen sektorin työntekijöille esitetyn virkavastuun supistaminen vastaamaan julkisen sektorin työntekijöiden vastuuta tai 3) sotea tai hyvinvointialueita koskevan virkavastuusäännöksen laatiminen, jossa vastuu olisi tietyssä tehtävässä sama riippumatta siitä, onko työnantaja julkisyhteisö vai yksityisen sektorin työnantaja. Tämäntyyppisiä vaihtoehtoja on tarkasteltu myös lakivaliokunnan edellisen sote-hankkeen yhteydessä antamassa lausunnossa LaVL 12/2018 vp, s. 23-24.

Täydennyksenä voidaan todeta, että tietyn ryhmän rikosoikeudellisen vastuun laajentaminen siitä syystä, että päädyttäisiin jonkin toisen ryhmän vastuun laajuuteen, olisi ilmeisellä tavalla rikosoikeuden viimesijaisuuden periaatteen (ultima ratio –periaatteen) vastaista. Vastaavasti olisi hyvin vaikea nähdä, miten tällaiseen voisi olla painava yhteiskunnallinen tarve.

Muutoksenhakukielto hallinnolliseen ohjaukseen 47 §

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.

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 katsoo, ettei sote-järjestämislakiin tule lisätä viittaussäännöstä ulkoistamista koskevaa sopimusta koskevien riitojen käsittelemisestä hallintoriitamenettelyssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja työvoiman hankinnassa sekä työvoiman vuokrauksessa on kyllä yleensä kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin hankintasopimuksessa voidaan katsoa olevan kyse hallintosopimuksesta. Hallintoriita-asiana käsiteltävistä asioista säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 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. Mainittuihin hankintasopimuksiin liittyvät riidat voidaan kuitenkin joissain tilanteissa katsoa yksityisoikeudellisiksi riita-asioiksi, joiden osalta oikeuspaikka on käräjäoikeus. Toisaalta hankintasopimusten osalta voi syntyä rajanvetoa siitä, onko kysymys hankintasopimuksen muuttamisesta, joka taas kuuluu käsiteltäväksi markkinaoikeuteen. Koska oikeusturvakeino ja oikeuspaikka on arvioitava tapauskohtaisesti sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei asiasta ole syytä ottaa informatiivista säännöstä sote-järjestämislakiin.

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. Hankintalain 154 §:n 1 momentin seuraamussäännös on jo sanamuotonsa mukaan sidottu arvioitavana olevan menettelyn hankintasäännösten vastaisuuteen. Esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin sisältyy sinänsä runsaasti viittauksia hankintalakiin, mutta vain vähän pohdintaa siitä, pystytäänkö hankintalain seuraamuksilla puuttumaan esitykseen sisältyvien lakiehdotusten rikkomisen ongelmiin.

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, aluevalituk-

sen 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 muutoksenhakuoikeus on perusteltua pitää erillään julkisiin hankintoihin liittyvästä muutoksenhakuoikeudesta. Jälkimmäinen on syytä pitää edelleenkin hankinta- ja oikeusturvadirektiivien mukaisena eli valitusoikeus olisi vain hankintamenettelyyn osallistuvilla yrityksillä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2018:124 (https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1536043005087.html) todennut, että hankintalain 163 §:ssä säädettyä muutoksenhakukieltoa on tulkittava sanamuotonsa mukaisesti niin, ettei markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan saa hakea muutosta kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla. 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. Nykyistä oikeustilaa, jonka mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain nojalla, ei olisi tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä muuttaa.

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 3 luvun mukaisten edellytysten ja vaatimusten noudattamiseen siltä osin, kuin ne kohdistuvat yksityiseen palveluntuottajaan eli kun niillä on vaikutusta tarjoajan asemaan. Markkinaoikeuden ei tule kuitenkaan ottaa kantaa siihen, onko ostopalvelujen hankkimiselle ylipäätään ollut sote-järjestämislain 12 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Lisäksi markkinaoikeudella tulisi olla toimivalta määrätä hankintalain 154 §:ssä tarkoitettu seuraamus, jos hankinnassa on menetelty sote-järjestämislain 3 luvussa tarkoitettujen yksityistä palveluntuottajaa koskevien edellytysten ja vaatimusten vastaisesti. Selvyyden vuoksi sote-järjestämislakiin olisi myös tarpeen lisätä ostopalvelujen ja työvoiman hankintaa koskevien asioiden osalta informatiivinen viittaus hankintalain muutoksenhakusäännöksiin.

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

> Muutoksenhausta 12 ja 13 §:ssä tarkoitettua hankintaa koskevassa asiassa säädetään hankintalain 16 luvussa. Markkinaoikeus voi hankintalain 146 §:ssä tarkoitetun valituksen käsittelyn yhteydessä tutkia myös tämän lain 3 luvussa tarkoitettujen yksityistä palveluntuottajaa koskevien edellytysten ja vaatimusten noudattamisen hankinnassa. Jos hankinnassa on menetelty edellä mainittujen säännösten vastaisesti, markkinaoikeus voi määrätä hankintalain 154 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen.

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 suurempiin 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 ennen 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* 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 toteaa, että aluejaon muuttaminen voitaneen periaatteessa katsoa asiaksi, jonka toteutuminen tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi. Ehdotettu lisäys saattaisi siis tarkoittaa sitä, että pelkästään valituksen tekeminen keskeyttäisi aluejakoa koskevan muutoksen valmistelun mikä käytännössä siirtäisi muutoksen voimaantuloa ainakin kalenterivuodella. Muutokseen liittyvän päätöksenteon aikataulusta johtuu, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on vähintään puoli vuotta aikaa käsitellä asia tai vaihtoehtoisesti kieltää aluejaon muutoksen täytäntöönpano. Oikeusturvan toteutumisen kannalta lakiehdotuksen sääntelyä voi siis pitää riittävän kattavana. Näin ollen valtiovarainministeriö katsoo, ettei täytäntöönpanokiellon laajentaminen esitetyllä tavalla ole tarkoituksenmukaista.
>
> *Oikeusministeriö* hyväksyy valtiovarainministeriön vastauksen.

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 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 hallinto-asioissa annetussa laissa (808/2019). (uusi 3 mom)

Muutoksenhausta valtioneuvoston tämän lain 12 §:n perusteella tekemään päätökseen HUS-järjestämissopimuksesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Val-

tioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. (uusi 4 mom)

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-perussopimuksen 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.
>
> *Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista* sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön vastaukseen.

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 ja ennen kaikkea, toteutuuko palvelut yhdenvertaisesti koko alueella.

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 Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säännöksen perusteella ostopalvelusopimuksia voidaan vain supistaa eikä laajentaa. Koska perusteet ovat lainsäädännössä, tällainen muutos ei suosi ketään vaan asettaisi mahdolliset muutkin potentiaaliset tarjoajat samaan asemaan. Täten muutos voidaan tehdä hankintalain perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että esimerkiksi tietojärjestelmiin, laitteisiin ja muuhun irtaimeen omaisuuteen sekä tiloihin tehtyjä investointeja voitaneen pitää ehdotetun voimaanpanolain 30 §:n 2 momentin mukaisena sopimuksen täyttämiseksi tehtynä merkittävänä ja tarpeellisena investointina, joten yrittäjällä olisi periaatteessa oikeus korvaukseen, mikäli sopimus puretaan. Investoinnin pitää kuitenkin muuttua sopimuksen irtisanomisen/mitätöinnin vuoksi yrittäjälle hyödyttömäksi eli sillä ei olisi käyttöä hänen muussa toiminnassaan. Korvaus koskee lisäksi vain sopimuksen ennenaikaista päättämistä seuraavia välittömiä vahinkoja, jollaisia pykäläperustelujen mukaan olisivat myös kiinteistön hankintaan liittyvät varainsiirtoverot, kiinteistönvälittäjän palkkiot ja arviokirjat, jos kiinteistön hankintakulu oli tarkoitus kattaa sopimuskautena. Jos kiinteistön hankintakuluja ei olisi ollut tarkoituskaan kattaa sopimuksen voimassaoloaikana, ei palveluntuottajan yrittäjäriskiä katsottaisi korvattavaksi kuluksi. Sopimuksen ennenaikaisen irtisanomisen/mitätöinnin vuoksi saamatta jäänyt voitto, liikevaihdon heikkeneminen tai yrittäjälle aiheutuvat mahdolliset negatiiviset seuraukset kolmannen osapuolen kanssa tehtyjen sopimusten peruuntumisesta eivät välillisinä vahinkoina olisi korvattavia. Yleisen vahingonkorvausoikeudellisen periaatteen mukaan yrittäjällä olisi myös velvollisuus pyrkiä minimoimaan aiheutunut vahinko eli esimerkiksi realisoida tarpeeton hoivakoti/laitteet/kalusteet mahdollisimman hyvään hintaan.

30 §:n 2 momentin lopussa oleva maininta palveluntuottajan varautumisesta jää perustelujen ohuuden vuoksi epäselväksi, mutta se on mahdollista ymmärtää niin, että yrittäjä ei olisi oikeutettu korvaukseen, jos hän sopimusta tehdessään olisi tiennyt SOTE-hankkeesta ja sen mahdollisista vaikutuksista ostopalvelusopimuksiin. Viime kädessä tämän lainkohdan tulkinta kuuluu kuitenkin tuomioistuimille.

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 korvaustermiä. 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 markkinaoikeuksissa.
>
> 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 sopimussakosta.
>
> 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 ja oikeusministeriö katsovat, että termi ”välittömät vahingot” käsittää lähtökohtaisesti myös kolmansille osapuolille maksettavat korvaukset sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä. iYrityksien 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. Tä-

män 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.

Mitätöinneistä aiheutuvia mahdollisia korvausmääriä on arvioitu hallituksen esityksessä (4.2.1.58 Yritysvaikutukset ja 4.2.4.3.2 Nykyisten ostopalvelusopimusten tarkastelua). Mitätöinti- ja irtisanomissäännöksen on arvioitu koskevan eriytyisesti ns. kokonaisulkoistuksia, joita on kuitenkin koko maan tasolla vähän. Mitätöityviä sopimuksia on arvioitu olevan todennäköisesti Länsi-Pohjan laaja ulkoistussopimus mutta niitä voi olla muitakin. Lisäksi yksittäisiä sopimusehtoja voi mitätöityä ja näiden osalta on tarkasteltava, voidaanko sopimusta muuttaa vai onko kyseessä olennainen muutos, jonka perusteella sopimuksen jatkaminen ei ole mahdollista. Muutoksilla voidaan kuitenkin vain supistaa sopimuksien alaa ja muutokset. Koska näitä sopimuksia ja sopimusehtoja on arvioitu olevan vähän, säännöksen ei ole katsottu aiheuttavan kuin vähäistä hallinnollista taakkaa.

Säännöksen mukaan hyvinvointialue olisi velvollinen korvaamaan sopimuksen mitätöimisestä ja irtisanomisen johdosta ostopalvelutuottajalle aiheutuvat välittömät kustannukset hyödyttömäksi jäävistä investoinneista. Näitä kustannuksia on yritetty selvittää sekä lausuntopyynnössä nimenomaisella kysymyksellä että muutoin mm. Hali ry:n kanssa käydyissä neuvotteluissa. Lausuntokierroksella ei asiasta saatu lisäselvitystä. Valmistelussa kuitenkin käytiin läpi kokonaisulkoistussopimuksia ja niissä pääosin kävi ilmi, että ostopalvelutuottaja tuotti palveluja kunnalta vuokratuissa tiloissa, sen laitteisiin ja tietojärjestelmiin perustuen. Vaikutusarvioinnissa on katsottu, että korvattavia investointeja olisi todennäköisesti siten vähän.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö toteavat, että esimerkiksi tietojärjestelmiin, laitteisiin ja muuhun irtaimeen omaisuuteen sekä tiloihin voitaneen pitää ehdotetun voimaanpanolain 30 §:n 2 momentin mukaisena sopimuksen täyttämiseksi tehtynä merkittävänä ja tarpeellisena investointina, joten yrittäjällä olisi periaatteessa oikeus korvaukseen, mikäli sopimus puretaan. Investoinnin pitää kuitenkin muuttua sopimuksen irtisanomisen/mitätöinnin vuoksi yrittäjälle hyödyttömäksi eli sillä ei olisi käyttöä hänen muussa toiminnassaan. Korvaus koskee lisäksi vain sopimuksen ennenaikaista päättämistä seuraavia välittömiä vahinkoja, jollaisia pykäläperustelujen mukaan olisivat myös kiinteistön hankintaan liittyvät varainsiirtoverot, kiinteistönvälittäjän palkkiot ja arviokirjat, jos kiinteistön hankintakulu oli tarkoitus kattaa sopimuskautena. Jos kiinteistön hankintakuluja ei olisi ollut tarkoituskaan kattaa sopimuksen voimassaoloaikana, ei palveluntuottajan yrittäjäriskiä katsottaisi korvattavaksi kuluksi. Sopimuksen ennenaikaisen irtisanomisen/mitätöinnin vuoksi saamatta jäänyt voitto, liikevaihdon heikkeneminen tai yrittäjälle aiheutuvat mahdolliset negatiiviset seuraukset kolmannen osapuolen kanssa tehtyjen sopimusten peruuntumisesta eivät välillisinä vahinkoina olisi korvattavia. Yleisen vahingonkorvausoikeudellisen periaatteen mukaan yrittäjällä olisi myös velvollisuus pyrkiä minimoimaan aiheutunut vahinko eli esimerkiksi realisoida tarpeeton hoivakoti/laitteet/kalusteet mahdollisimman hyvään hintaan.

30 §:n 2 momentin lopussa oleva maininta palveluntuottajan varautumisesta jää perustelujen ohuuden vuoksi epäselväksi, mutta se on mahdollista ymmärtää niin, että yrittäjä ei olisi oikeutettu korvaukseen, jos hän sopimusta tehdessään olisi tiennyt SOTE-hankkeesta ja sen mahdollisista vaikutuksista ostopalvelusopimuksiin. Vaikutusarvioissa kuvatut sopimukset ovat kaikki solmittu sote-uudistuksien aikana. Osassa on pyritty nimenomaan estämään tulevan hyvinvointialueen mahdollisuudet puuttua sopimukseen erinäisin sopimusehdoin. Viime kädessä tämän lainkohdan tulkinta kuuluu kuitenkin tuomioistuimille.

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.

Oikeusministeriö toteaa, että lain soveltajan näkökulman huomioon ottaminen sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön esittämällä tavalla on perusteltua.

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 sekä potentiaalisille muille 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen perusteella käyneet vielä neuvottelut korkeimman hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden edustajien kanssa. Tässä neuvottelussa pyrittiin löytämään ratkaisu, jossa asiaa eri riita-asiat eivät eritytyisi eri tuomioistuimiin, jossa turvattaisiin oikeussuojan totetuminen ja jossa turvattaisiin riittävä asiantuntemus ritta-asioiden käsittelyyn, Tämän perusteella osiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö esittävät, 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 hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa. Säännösehdotus on esitetty jäljempänä 67 §:n 2 momentin muutosehdotuksen yhteydessä. Tämä edellyttäisi markkinaoikeudesta annetun lakiin muutoksia, jotka on esitetty jäljempänä.

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 ja uusi 3 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 markkinaoikeudessa. Menettelyyn markkinaoikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä sovelletaan, mitä menettelystä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Muilta osin asiassa sovelletaan, mitä oi-

keudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) hankinta-asioista säädetään. Markkinaoikeuden hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

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

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 3 §:n uusi 3 momentti

Koska voimaanpanolain 67 §:n 2 momentissa ehdotetaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi uutta asiaryhmää, eli näihin julkisiin hankintoihin liittyviä hallintoriita-asioita, edellyttää tämä myös muutosta lakiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jonka toimivallasta ja asioiden käsittelystä säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa, jotta markkinaoikeus olisi toimivaltainen käsittelemään asian.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa asiat on jaettu eri kokonaisuuksiin. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi ehdotetut hallintoriita-asiat soveltuvat parhaiten hankinta-asioina käsiteltäviksi, koska ne ovat asiallisesti lähellä niitä ja lain 3 luvussa hankinta-asioiden käsittelystä säädetään, että ne käsitellään pääosin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, joka on luontevin käsittelytapa myös hallintoriita-asioiden osalta. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2012 vp) todetaan 1 luvun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin tyhjentävästi markkinaoikeuden käsiteltäviksi kuuluvista hankinta-asioista. Jos markkinaoikeudelle säädetään vastaisuudessa uusia tehtäviä tai markkinaoikeuden tehtävissä tapahtuu muutoin muutoksia, joilla on vaikutusta pykälässä tarkoitettujen hankinta-asioiden asiaryhmän määrittelyyn, pykälän luetteloita tulisi täydentää. Tämän vuoksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 3 §:ään esitetään uutta 3 momenttia, jotta markkinaoikeus olisi toimivaltainen käsittelemään voimaanpanolain 67 §:n 2 momentissa tarkoitetut hallintoriita-asiat.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvussa on yleiset säännökset asian käsittelystä. Kyseisen luvun säännökset kokoonpanoista ovat sellaisenaan riittävät myös näiden hankinta-asioina käsiteltävien hallintoriita-asioiden käsittelemiseen. Ministeriöt katsovat, että tämä lisäys ei aiheuta muita muutostarpeita oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin.

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. Koska sopimuksen mitättömyyttä ja irtisanomista koskevaan muutoksenhaun osalta lisättäisiin uusi 3 momentti, asiaa koskeva säännös siirtyisi uudeksi 4 momentiksi.

Valtiovarainministeriön vastaus: Säännöksen 4 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.

Säännöstä voidaan sanamuodoltaan muuttaa oikeusministeriön edottamalla tavalla kuuluMaan:

”Muutoksenhaussa valtiokonttorin päätökseen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 149 §:ssä säädetään.”

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 myöskään 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. Poikkeuksena edellä todetusta on lisärahoituksen myöntämistä koskeva päätöksenteko, joka perustuu riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen vaarantumiseen.
>
> Asiantuntijalausuntojen ja oikeusministeriön kanssa käytyjen keskustelujen perusteella muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on havaittu seuraavia täsmentämistarpeita. 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”. Oikaisuvaatimus osoitettaisiin päätöksen tehneelle viranomaiselle. Teknisenä muutoksena ehdotetaan lisäksi viittausta hallintolakiin, johon sisältyvät oikaisuvaatimusta koskevat tarkemmat säännökset, ”kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta” kor-

vattavaksi ilmaisulla ”oikaisuvaatimus” sekä poistettavaksi tarpeeton erillinen maininta oikaisuvaatimusosoituksesta. Lisäksi 30 §:n otsikko muutettaisiin oikeusministeriön esittämän mukaisesti muotoon ”oikaisuvaatimus”.

Lakiehdotuksen 31 §:ssä ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi maininta siitä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Lisäksi 2 momentissa yksilöitäisiin ne päätökset, joihin liittyy valituskielto, eli saamatta jääneen etuuden suorittamista ja perusteettoman edun palauttamista koskevat päätökset. Näin säännöksen muotoilu vastaisi asianmukaista tapaa säätää valituskiellosta.

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. Asiantuntijalausuntojen ja oikeusministeriön kanssa käytyjen keskustelujen perusteella muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on havaittu seuraavia täsmentämistarpeita.

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 viranomaiselle, vastaavasti kuin ehdotetussa hyvinvointialueiden rahoituslain 30 §:ssä. Teknisenä muutoksena ehdotetaan lisäksi viittausta hallintolakiin, johon sisältyvät oikaisuvaatimusta koskevat tarkemmat säännökset, ”kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta” korvattavaksi ilmaisulla ”oikaisuvaatimus” sekä poistettavaksi tarpeeton erillinen maininta oikaisuvaatimusosoituksesta. Lisäksi 51 §:n otsikko muutettaisiin oikeusministeriön esittämän mukaisesti muotoon ”oikaisuvaatimus”.

Lakiehdotuksen 52 §:ssä ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi maininta siitä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Koska lakiin sisältyy uhkasakkoa koskeva pykälä, ehdotetaan lisättäväksi tätä koskeva muutoksenhakusäännös. Lisäksi yksilöitäisiin ne päätökset, joihin liittyy valituskielto, eli saamatta jääneen etuuden suorittamista ja perusteettoman edun palauttamista koskevat päätökset. Näin säännöksen muotoilu vastaisi asianmukaista tapaa säätää valituskiellosta.

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 erityisesti 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* on Ahvenanmaata koskevien lausuntojen perusteella pyytänyt saada palata rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen muotoiluun. *Oikeusministeriö* ehdottaa, että se esityksestä poiketen kuuluisi seuraavasti:
>
> Mitä edellä tässä momentissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.

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.

Oikeudenkäymiskaari

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

Tuomioistuinvirasto on myös esittänyt, että oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 4 §:ään olisi hyvä lisätä valtion ohelle hyvinvointialue, jolloin kantaja voisi vaihtoehtoisesti nostaa kanteensa kotipaikassaan tai vakinaisessa asuinpaikassaan. Sääntely helpottaisi kantajaa oikean forumin etsimisessä ja parantaisi oikeussuojan saatavuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö katsovat, ettei esitettyjä muutoksia tulisi tehdä. 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. Lisäksi kun näissä asioissa kantaja voi olla mikä tahansa taho, ei tällaiselle kantajan suojaksi asetetulle yleissäännökselle ole esitetty riittäviä perusteita. Oikeudenkäymiskaaren 10 luvussa on erityissäännöksiä oikeuspaikasta esimerkiksi työ- tai potilassuhteiden osalta, joissa kantajan voidaan katsoa olevan heikommassa asemassa ja tämän vuoksi erityinen oikeuspaikkasääntely on tarpeen. Ministeriöt huomauttavat lisäksi, ettei oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 4 § oikeuspaikkasääntely koske myöskään kuntia, jotka tässä suhteessa lähinnä olisivat rinnastettavissa hyvinvointialueisiin.

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.