

Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiovarainministeriö

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön lausuntopyyntö, STM068:00/2015

**Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat 31.8.2016 pyytäneet korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmämuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

*Korkein hallinto-oikeus toteaa, että uudistuksen tavoitteita nykyaikaistaa palveluja, parantaa julkisen talouden kestävyyttä, integroida palvelut asiakaskeskeisesti ihmisten tarpeiden mukaan sekä pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa on kaikkia pidettävä toimivan yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmän kannalta perusteltuina. Kysymys on mittaluokaltaan ainutlaatuisesta lainsäädäntöhankkeesta, jolla on syvälle käyviä vaikutuksia niin uudistuksen toteutusvaiheessa kuin myöhemminkin. Uudistuksella tulee toteutuessaan olemaan laajakantoisia vaikutuksia hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työssä.*

Lausuntopyynnön mukaan lausuntopyyntöön vastataan sähköisellä kyselyllä, jossa on kohdennettuja kysymyksiä hallituksen esitysluonnoksesta. Ministeriöt ovat ilmoittaneet, että kyselyyn annettuja vastauksia on mahdollista perustella, minkä lisäksi kyselyyn on varattu runsaasti tilaa vapaamuotoiselle kommentoinnille.

*Korkein hallinto-oikeus kiinnittää jäljempänä huomiota yleisiin hallinto-oikeudellisiin ja hallintolainkäytön kysymyksiin, jotka näin laajamittaisen hankkeen valmistelun tässä vaiheessa ovat ymmärrettävästi jääneet vähemmälle huomiolle. Tämän vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa ei voida antaa pyydettyssä vastausmuodossa. Korkeimman hallinto-oikeuden kannalta keskeiset kysymyksenasettelut eivät myöskään sisälly etukäteisesti asetettuihin kysymyksiin, jotka liittyvät enemmän uudistuksen poliittisiin, taloudellisiin ja hallinnollisiin ulottuvuuksiin.*



## 1. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon lähtökohtia

***Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnokseen sisältyviä lainsäädäntöehdotuksia ei ole arvioitu siltä kannalta, millaisia vaikutuksia niillä on tuomioistuintoimintaan, erityisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan.***

Vaikutukset tuomioistuintoimintaan ovat samalla vaikutuksia myös viranomaisten ja kansalaisten toimintaedellytyksiin ja kansalaisten oikeuksien toteutumiseen. Samalla näihin vaikutuksiin liittyy suuria epävarmuustekijöitä, koska uudistuksen kaikista osista ei vielä ole yksityiskohtaisempaa tietoa. Esimerkiksi valinnanvapautta koskevaa hallituksen esitysluonnosta ei ole ollut yhtä aikaa lausunnolla ja samoin puuttuu myös hallituksen esitys siitä, millä tavalla järjestetään maakuntalakiehdotukseen jo tässä vaiheessa sisällytettyjen valtion aluehallintoviranomaisten tehtävät maakunnissa. Hallituksen esitystä ei ole valmisteltu myöskään siinä suhteessa, mitä päätöksenteon keskittäminen kuntien järjestämisvastuulle aikaisemmin kuuluneissa sosiaali- ja terveyspalveluissa todellisuudessa tarkoittaa esimerkiksi hallintolainkäytön kannalta keskeisissä lastensuojelu-, vammaispalvelu-, mielenterveys- ja kehitysvammaisten erityishuoltoasioissa.

***Kansalaisia koskevan päätöksenteon konkreettiset toimintamallit eivät selviä nyt lausunnolla olevasta aineistosta, olipa sitten kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista tai aluehallinnon asiakkaista.***

***Hallituksen esityksen perusteella voi sinänsä arvioida, että jo maakuntahallinnon väliaikaishallinto saattaa tuottaa merkittävän määrän valituksia ja oikeusriitoja hallintotuomioistuimiin.***

Väliaikaishallinto päättäisi muun ohella kunkin maakunnan ensimmäisestä talousarviosta. Uusi vaali (maakuntavaali) todennäköisesti lisää kiireellisesti käsiteltävien vaalivalitusten määrää.

***Hallituksen esitykseen sisältyvät mittavat henkilöstö- ja omaisuusjärjestelyt tuottanevat lakisääteisestä järjestämistavastaan huolimatta sekä viranhaltijoita koskevia oikeusriitoja että kuntien ja maakuntien välisiä oikeusriitoja.***

***Oikeusriitojen realisoituminen voi alkaa jo siirroista tai vasta näiden jälkeen. Kuntayhtymien ja muiden yhteisten järjestelyjen purkamisen tuottaa myös melko varmasti erilaisia oikeusriitoja. Perusteettoman edun palauttamista koskevat julkisoikeudelliset riidat yleistynevät. Pääpaino näissä kysymyksissä on hallintotuomioistuimissa. Palvelujen tuottamista koskevien sopimusten oikeudellinen luonne yksityisoikeudellisina tai hallintosopimuksina ei ole itsestäänselvyys, ja tästä voi aiheutua ratkaisuja kahdessa eri tuomioistuinlinjassa.***

***Uusi valitustyyppi, maakuntavalitus, on maakunnan väestöpohjan vuoksi huomattavan arvaamaton erityisesti siinä suhteessa, kuinka usein sitä tullaan käyttämään ja missä asioissa.***

*Tähänastisen valmistelun ja kuntalain vastaavien kokemusten perusteella on vaikea uskoa, että maakuntien luottamushenkilöhallinto toimisi yhtenäisesti, kun kysymys on kuitenkin palvelujen järjestämisestä ja toisaalta hallinnollisesta päätöksenteosta, jonka konkreettiset vaikutukset voivat olla eri alueilla erilaisia. Lisäksi hallinnolliseen päätöksentekoon voi kohdistua maakunnan konserniluonteesta ja valtion vahvasta valvontaotteesta johtuvia oikeussuojaongelmia.*

*Ennen turvapaikka-asioiden määrän äkillistä kasvua sosiaaliasioita koskevat valitukset ovat olleet suurin yksittäinen asiaryhmä niin hallinto-oikeuksissa kuin myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Maakunnalle siirrettävät muut hallinnolliset päätöksentekotilanteet (maakuntalakiehdotuksen 6 §) edustavat nekin jo nykymuodossaan ja nykyisillä viranomaisrakenteilla huomattavaa yhteenlaskettua juttumäärää kaikissa hallintotuomioistuimissa. Jos uudistuksen seurauksena viranomaistoiminnan tietotaidossa tapahtuu muutoksia ja heikennyksiä, ennustettavissa on, että hallintotuomioistuinten asiamäärät tulevat kasvamaan merkittävästi.*

*Tähän ennusteeseen vaikuttaa merkittävästi myös se, että viranomaistoiminnassa etukäteistä valvontaa supistetaan olennaisesti monilla aloilla. Etukäteisen valvonnan puutteet konkretisoituvat jälkiseurauksina sekä hallinnollisessa muutoksenhaussa että viranomaisiin kohdistettavina korvausvaatimuksina. Huomioon on otettava esimerkiksi se, että jo nyt alioikeuksissa käsitellään vahingonkorvausvaateita koskien esimerkiksi lastensuojelun viranomaistoiminnan virheitä ja puutteita.*

Myös viranomaisvalvontaa muotoiltaisiin uudestaan mallilla, joka vastaa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluvaa valvontaa lähes sellaisenaan. Tuohon ylimpään laillisuusvalvontaan sisältyviä mahdollisuuksia valita käsiteltävät asiat tuotaisiin nyt viranomaistoimintaan, jossa kuitenkin on kysymys lähtökohdiltaan toisentyyppisestä valvonnasta. Viranomaisvalvonnassa ei myöskään ole kysymys sentyyppisestä valvonnasta, joka kuuluu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja jossa valvontayhteydenotot merkitsevät mahdollista kilpailuolosuhteiden selvittämistä. On luonnollista, että kilpailuviranomainen ei ryhdy mittaviin selvitystoimiin asiassa, jolla arvioidaan olevan vähäinen vaikutus kilpailun turvaamiselle.

*Vaikka valvonnassa on hyväksyttävää painottaa asioiden tärkeyttä, valvonnan muuntaminen ylimpien laillisuusvalvojen toimintatapojen mukaiseksi valvonnaksi ei ole ongelmaton ratkaisu perustuslain 21 §:n kannalta tarkasteltuna. Valvonnan puutteet lisäävät oikeussuojatarpeita.*

*Tulevien oikeusriitojen arvioinnissa on merkitystä myös sillä, miten uudistus toteuttaa perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksiä kielellisistä oikeuksista ja perustuslain 122 §:n 1 momenttia, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.*

Perustuslakivaliokunta on linjannut näiden oikeuksien sisältöä aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan (PeVL 21/2009 vp). Valiokunta

korosti tuolloin perustuslain säännöksistä seuraavan muun muassa sen, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Lisäksi valiokunta piti välttämättömänä, että kielivaikutukset arvioidaan perusteellisesti jo muutoksia valmisteltaessa.

Vielä tärkeämpää kielellinen yhdenvertaisuus on silloin, kun kysymys on perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen saamisesta omalla kielellä samanlaisten perusteiden mukaan. Käytännössä keskeistä on, että kaikenlaiset ja kaikenlaiset sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan molemmilla kielillä yhdenvertaisesti, joten esimerkiksi päivystystoimintojen keskittäminen ei saa johtaa kielellisten oikeuksien huomiotta jättämiseen tai heikkoon toteutukseen. Myös korkein hallinto-oikeus on painottanut tosiasiallista kielellistä tasa-arvoa terveyspalvelujen saamisessa (KHO 2004:107).

***Korkein hallinto-oikeus arvioi edellä esittämillään perusteilla, että toteutettavat muutokset tulevat lisäämään merkittävästi hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevia asioita. Asiamäärän kasvu osuu lisäksi aikaan, jolloin tuomioistuinten rahoitusta oltaisiin edelleen supistamassa. Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että hallituksen esityksessä arvioidaan vaikutukset myös hallintotuomioistuinten toimintaa.***

Maakuntien rahoitus perustuu lähes yksinomaan valtion rahoitukseen eikä maakunnilla ole omaa verotusoikeutta. Esitysluonnoksessa on selostettu maakuntien rahoitusta erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin sisältämän sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvoitteen, perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja perustuslain 121 §:ään liittyvän rahoitusperiaatteen kannalta.

Rahoitusperiaatteen on esitysluonnoksessa todettu koskevan myös maakuntien rahoitusta. Tätä lähtökohtaa on pidettävä oikeana. Lisäksi voidaan todeta, että rahoitusperiaatteen merkitys on maakuntien osalta korostunut juuri siitä syystä, että ne ovat lähes yksinomaan riippuvaisia valtion rahoituksesta.

Uudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista on sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten merkittävä hillitseminen. Tähän nähden on sinänsä ymmärrettävää, että myös valtion ohjaus on esitysluonnoksessa ehdotettu varsin vahvaksi. Toisaalta maakuntien mahdollisuus vaikuttaa lakisääteisten palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin on varsin rajallista. Se voinee toteutua lähinnä ainoastaan erilaisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta. Lisäksi käytännössä merkitystä tulee olemaan sillä, millä lailla vielä valmisteilla oleva valinnanvapauslainsäädäntö vaikuttaa kustannuksiin.

Esitysluonnoksessa viitataan (s. 335) myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin siitä, että kuntapohjaisessa järjestelmässä budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta. Maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnan taso ja saatavuus voikin viime kädessä tulla myös korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Korkein hallinto-oikeus on tältä osin aikaisemmassa oikeuskäytännössään viitannut perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja 22 §:ään. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa katsonut, että

valtion ja kuntien tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveystalvet. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on katsonut, että perustuslain 22 § velvoittaa myös tuomioistuimia tältä osin perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan (esimerkiksi KHO 2002:61).

Vaikka sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset verotukseen ovat järjestelmätasoisesti merkittäviä, niin painotuksen muutoksilla ei kuitenkaan ole suoranaista vaikutuksia itse ai-neelliseen verotukseen eikä verotuksen muutoksenhakuun. Kiinteistöveroon saattaa kuitenkin kohdistua korotuspaineita, mikä voi näkyä myös lisääntyvänä muutoksenhakuna hallinto-tuomioistuimissa.

Hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta määräytyy tuomioistuin mukaan maakuntajaon pe-rusteella. Tuomioistuinlaissa ei ole tältä osin lakiviittausta, mutta tuomioistuinten alueellinen toimivalta perustuu luonnollisesti nyt voimassa olevaan maakuntalainsäädäntöön. Esitykses-sä litin kunnan siirtäminen toiseen maakuntaan merkitsee, että tuon kunnan osalta vaihtuu myös alueellisesti toimivaltainen hallinto-oikeus. Toimivaltaisen tuomioistuimen vaihtumi-nen on otettava huomioon voimaanpanolakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä, koska perus-tettavista maakunnista säädettäisiin tuossa laissa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Tämän mukaisesti korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan tarkem-min jäljempänä, miten säädösehdotukset täyttävät erityisesti menettelyllisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet (perustuslain 21 §). Maakuntahallinto on osa julkista hallintoa ja siten perusoikeuksien turvaamistehtävä kuuluu myös tälle uudelle hallinnolle.

## 2. Maakuntalakiehdotus

### 2.1 Lakiehdotuksen 3 § (Maakunnan jäsen)

Lakiehdotuksessa todetaan, että maakunnan jäseniä ovat henkilöt, joilla kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa (*maakunnan asukas*); yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa; se, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa kiinteää omaisuutta.

***Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että maakunnan jäseniä ovat myös sen alueen kun-nat, jotka tulisi siten mainita laissa. Tätä seikkaa ei voida johtaa pelkästään siitä, että kunnat omistavat maakunnan alueella kiinteistöjä. Kunnan mainitseminen erikseen olisi myös selkeämpi peruste kuin kunnan kiinteistöomistuksen selvittäminen, kun hallinto-oikeudet joutuvat ratkaisemaan, onko kunnalla asiassa valitusoikeus (maakuntavalitus).***

## 2.2 Maakunnan palvelulaitoksen asema viranomaisena (useita kohtia lakiehdotuksessa)

Maakuntalakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan maakuntakonserniin kuuluu myös lain 9 luvussa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos (*maakunnan palvelulaitos*) ja sen tytäryhteisöt. Momentin mukaan *maakunnan palvelulaitos tytäryhteisöineen muodostaa laitoskonsernin, jota johdetaan ja jonka voimavaroja käytetään kokonaisuutena.*

*Maakuntalakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos on julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnalle sille järjestämistä varten perusteella osoittamat tehtävät. Palvelulaitoksen tehtävänä on myös antaa maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Pykälän 2 momentin mukaan palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö.*

Maakuntalakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättää "9 luvussa tarkoitetuista palvelulaitosta koskevista asioista".

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan tältä osin seuraavaa: "Palvelulaitos kuuluu maakunnan organisaatioon, vaikka sen luonteeseen kuuluu tietty taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Maakuntavaltuustolle kuuluu siten luontevasti sen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäminen, vaikka keinot niiden saavuttamiseksi olisivat palvelulaitoksen hallituksen päätösvallassa."

*Maakuntalakiehdotuksen 81 §:n 2 momentin, joka kuuluu maakunnan henkilöstöä koskevaan 11 lukuun, mukaan tehtävässä, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa ja tällaista tehtävää varten perustetaan virka.*

Maakuntalakiehdotuksen 84 §:n 1 momentin g kohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset *palvelujen tuottamisesta ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen kesken.*

Perustelujen mukaan hallintosäännössä ja palvelulaitoksen hallintosäännössä tulee määrätä toimivallan tarkemmasta jakautumisesta maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen kesken. Maakunta päättää laitoksen tehtävistä perustamisasiakirjassa siten kuin 53 §:ssä säädetään. Laitoksella on 56 §:n mukaisesti oma hallintosääntö, jonka maakuntavaltuusto hyväksyy. Toimivallan siirtämisestä eli delegoinnista maakunnan ja palvelulaitoksen organisaatioiden sisällä säädetään 88 §:ssä. Mainitun pykälän 3 momentissa säädetään tiettyjen niin kutsuttujen oikeusharkintaa sisältävien tai yksilöä koskevien asioiden päätöksenteosta toimielinkäsittelyn sijasta viranhaltijatasolla.

Todettakoon, että perusteluissa viitattu pykälä on lakitekstin perusteella 85 §.

Maakuntalakiehdotuksen 85 §:n 3 momentin mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen *hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle ja palvelulaitoksen hallintosäännössä palvelulaitoksen viranhaltijalle: 1) laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asi-*

*oissa; 2) yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa; 3) muissa laissa erikseen säädettyissä tehtävissä. Pykälän 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelulaitokselle osoitetun viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.*

Perusteluissa todetaan, että pykälän 3 momentissa tarkoitettut asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.

Hallintosääntöä koskevissa perusteluissa todetaan vielä erikseen, että viranhaltijan tai luottamushenkilön päätöksenteko ei yleensä edellyttäisi esittelyä.

Perustelujen mukaan hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädettäisiin asianomaisessa erityislainsäädännössä.

Perusteluissa ei ole mitään lausumaa pykälän 4 momentista.

Maakuntalakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että *maakunnan tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen toiminnassa otetaan huomioon maakuntakonsernin kokonaisuus ja perusoikeuksien toteuttaminen.*

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 58 ja 59) on todettu, että pykälän 1 momentti asettaa laajat vaatimukset konserniohjaukselle. Perustelujen mukaan maakuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi. Maakunnan päätöksentekoon liittyy myös olennaisena osana poliittisuus ja poliittiset intressit. Maakuntakonsernin kokonaisedun määrittelemisessä on olennaista, että maakuntavaltuusto maakuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossään selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita maakunnalla on omistuksiinsa liittyen. Ohjauksessa on otettava huomioon tytäryhteisöjä koskeva erityislainsäädäntö ja sen sisältämät velvoitteet sekä sopeutettava ohjauksen näiden velvoitteiden muodostamiin rajoihin.

Maakuntalakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos perustetaan perustamisasiakirjalla, jossa on päätettävä ainakin: 1) palvelulaitoksen nimestä ja kotipaikasta; 2) *palvelulaitoksen tehtävästä ja tuottamisvastuista*; 3) talouden ja toiminnan seuranta-järjestelmästä ja raportoinnista maakunnalle; 4) miten laitoksen varat on käytettävä, jos palvelulaitos lakkautetaan. Pykälän 2 momentin mukaan *maakunta voi muuttaa perustamisasiakirjaa.*

Perustelujen mukaan ”mahdollisuus laitoksen perustamisasiakirjan muuttamiseen on tarpeen esimerkiksi tilanteissa, jossa palvelulaitoksen tehtäviin on tarpeen tehdä muutoksia”.

Maakuntalakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto päättää:

- 1) laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista sekä palvelujen tuotannon ja maakuntien palveluiden tuotantoa varten palveluiden hankkimista koskevista edellytyksistä ja velvoitteista;
- 2) laitokselle asetettavista talouden tavoitteista sekä laitosta sitovista meno- ja tuloeristä;
- 3) laitoksen hallintosäännöstä;
- 4) jäsenten ja puheenjohtajan valitsemisesta palvelulaitoksen hallitukseen;
- 5) laitoksen investointisuunnitelmasta;
- 6) laitoksen tilintarkastajien valinnasta;
- 7) laitoksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.

Maakuntalakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnan ja palvelulaitoksen kesken. Pykälän 3 momentin mukaan palvelulaitoksen työjärjestyksen hyväksyy hallitus.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan työjärjestyksessä päätettäisiin laitoksen toimielimistä ja johtamisesta sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista, kuten toimielinten kokoontumisesta, varajäsenten kutsumisesta, toimielimen puheenjohtajan tehtävistä, kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta, muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielimen kokouksessa, toimielinten päätöksentekotavoista, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta, asiakirjojen allekirjoittamisesta, asiakirjahallinnon järjestämisestä, asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista.

Todettakoon, että lakiehdotuksessa oleva pykäläteksti 2 ja 3 momentin osalta ei vastaa perusteluja.

Maakuntalakiehdotuksen 57 §:n 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitoksella on hallitus, joka ohjaa ja valvoo laitoksen toimintaa. Hallitus vastaa palvelulaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi hallitus huolehtii siitä, että palvelulaitos toimii maakunnan asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden mukaisesti.

Perustelujen mukaan hallitus olisi sidottu maakuntavaltuuston 54 §:ssä asettamiin toimintaa ja taloutta koskeviin tavoitteisiin ja reunaehtoihin. Hallitus olisi palvelulaitoksen ainoa laissa säädettävä toimielin, jonka tehtävät olisivat pitkälti rinnastettavissa maakunnan hallituksen tehtäviin.

Maakuntalakiehdotuksen 59 §:n 1 momentin mukaan palvelulaitoksessa on johtaja, joka virkasuhteessa palvelulaitokseen. Johtaja johtaa ja kehittää hallituksen alaisena palvelulaitoksen toimintaa. Johtajalla tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai palvelulaitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus.



Maakuntalakiehdotuksen 61 §:n 2 momentin mukaan palvelulaitoksen palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa palvelulaitokseen. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Viittaus maakuntalakiehdotuksen 41 §:ään tarkoittaa, että palvelulaitoksen johtaja on irtisanottavissa tai siirrettävissä muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt maakuntavaltuuston luottamuksen. Viittaus maakuntalakiehdotuksen 40 §:ään tarkoittaa puolestaan muun ohella sitä, että johtajasopimuksessa sovitaan maakunnan johtamisen edellytyksistä.

*Esitysluonnoksen perusteella on sinänsä selvää, että palvelulaitoksessa on viranhaltijoita julkisia hallintotehtäviä varten, mutta muutoin sen johtamisessa ja ohjauksessa mallina on käytetty lähinnä kunnallisten liikelaitosten sekä niin sanotun yhden toimielimen kuntayhtymää koskevia säännöksiä. Maakuntalakiehdotuksen perusteella palvelulaitos toisaalta tuottaisi maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita, mutta toisaalta sen puitteis- sa myös tarkemmin tässä vaiheessa kuvaamattomalla tavalla tehtäisiin hallintopäätöksiä, joissa olisi kysymys maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä luetelluista viranomaistehtävistä. Viranomaistoimintoja johtaisi sama johtaja, joka johtaa palvelulaitoksen muita tehtäviä.*

*Johtajan asema on pitkälti sama kuin maakuntajohtajalla, koska myös johtaja olisi irtisanottavissa luottamuspujan vuoksi. Myös hallitus olisi erotettavissa maakuntalakiehdotuksen 33 §:n perusteella. Maakuntavaltuustolla olisi laaja toimivalta vaikuttaa palvelulaitoksen toimintaan muun ohella muuttamalla perustamisasiakirjaa, päättämällä hallintosäännöstä, päättämällä laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista sekä palveluiden hankkimista koskevista edellytyksistä ja velvoitteista ja laitokselle muutoinkin asetettavista talouden tavoitteista sekä sitovista meno- ja tuloeristä. Maakuntalakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin perusteella maakuntavaltuusto voisi myös hallintosäännön hyväksymisen kautta määrätä siitä, miten toimivalta jakautuu viranomaispäätöksiä tehtäessä maakunnan ja palvelulaitosten kesken.*

*Korkein hallinto-oikeus katsoo, että maakuntalakiehdotuksen perusteella viranomaistoimintoja ei ole järjestetty sillä tavalla, että palvelulaitosta voitaisiin ehdoitta pitää perustuslain tarkoittamalla tavalla viranomaisena. Perustuslain 21 ja 22 § huomioon ottaen viranomaistoiminnot, ja tämä tarkoittaa sekä päätöksentekoa sosiaali- ja terveydenhoidon palveluista ja etuisuuksista että muista maakunnalle suunnitelluista viranomaistehtävistä, on järjestettävä maakunnan hallinnossa siten, että viranomaistoiminnot eivät ole poliittisen päätöksenteon seurauksena siirrettävissä mihin tahansa maakunnan hallinnossa tai että ne eivät joudu jatkuvaan ristipaineeseen sen kanssa, miten maakunta muutoin järjestää ja tuottaa palveluja.*

*Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että maakunnalle suunnitellut muut tehtävät, joista ennenaikaisesti säädettäisiin jo tässä vaiheessa, eivät nekään ole poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia jakotehtäviä, joissa kansalaisilla ja yrityksillä jaettaisiin lainsäädännön rajoitteista vapaana taloudellisia etuja. Muun ohella maataloustuet perustuvat pääosin suoraan sovellettavaan EU-oikeudelliseen sääntelyyn. Kysymys on myös sote-palvelujen osalta monilta osin subjektiivisista oikeuksista, joiden toteuttaminen ei ole määrärahasidonnaista. Päätöksenteko edellyttää oikeudellista asiantuntemusta eikä lähtökohta ole nykylainsäädännössä kaikin osin myöskään se, että pää-*

***toöksentekijänä olisi yksittäinen virkamies tai viranhaltija. Perustelutekstin useat luonnehdinnat toimielinpäätöksenteon tarpeettomuudesta tai painottumisesta yleiseen etuun taikka poliittiseen päätöksentekoon ovat perusoikeuksien ja koko oikeusjärjestelmän noudattamisen kannalta ongelmallisia.***

### 2.3 Lakiehdotuksen 6 § (Maakunnan tehtävälait)

Hallitusesitysluonnoksen perustelujen mukaan mainittu pykälä olisi ”kaksitasoinen”. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin ”tehtäväkohtaisesti ne maakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtäväkokonaisuudet, joita koskevista tehtävistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa tai erityislainsäädännössä”. Perustelujen mukaan 1 momentissa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta *erityisestä toimivallasta*.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustelujen mukaan niistä tehtävistä, joissa olisi kysymys maakunnan niin sanotusta *yleisestä toimivallasta*, joka ei kuitenkaan vastaisi kuntalain mukaista kuntien vastaavaa yleistä toimivaltaa. Perustelujen mukaan näistä tehtävistä ”ei välttämättä säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä”. Perustelujen mukaan maakunnan yleinen toimivalta olisi kuitenkin rajoitettu vain momentista ilmeneviin ”tehtävälaitoihin”.

***Mainitut perustelulausumat antavat aiheen todeta, että lakiehdotuksessa maakunnan tehtävät jäävät erityisesti sote-tehtävien ulkopuolella erittäin epämääräisesti säädetyiksi, koska lakiehdotuksen luettelotekniikka on kohdittain hyvin erityyppisesti ja eri tarkkuustasolla kirjoitettua, minkä lisäksi erityislainsäädäntöön tehtävät muutokset puuttuvat lausuntomateriaalista.***

Perusteluissa viitataan maakunnan, kunnan ja valtion välisen työnjaon osalta hallituksen linjaukseen 5.4.2016 maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Mainitun linjauksen mukaan vuoden 2019 alusta:

- Kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädetyt paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin työllisyyden hoidoista ja edistämisestä. Kunnalla on edelleen vastuu osaamisen ja sivistyksen edistämisestä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä ja rakentamisesta sekä kaupunkisuunnittelusta.
- Maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.
- Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista

tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

***Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että linjauksesta huolimatta kysymys tehtäväluettelossa on maakunnan viranomaistehtävistä, joiden tulee toteuttaa yhtä lailla perusoikeuksia kuin valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvien tehtävien.***

Hallitus on tämän jälkeen tehnyt tarkempia linjauksia, joiden mukaisesti on sovittu muun ohella, että maakunnat voivat ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka maakunnan kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan tehtäväksi ja jotka lisäksi liittyvät maakunnan tehtäväälaan. Tällöin kunnat osoittavat myös rahoituksen tehtävän hoitoon maakunnassa. Muun ohella rakennusvalvonta voidaan ottaa tällä tavoin maakunnan tehtäväksi.

Perustelujen mukaan huolimatta siitä, että kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla hoidettavat ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyisivät maakunnille, maakunta sekä riittävän osamisen ja resurssit omaava kunta voisivat lailla erikseen säädettävien kriteerien täytyessä sopia, että kunta hoitaa näitä tehtäviä myös jatkossa. Tällainen siirtomahdollisuus on perustelujen mukaan otettu huomioon lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa.

***Jos tarkoituksena on, että 6 §:n 1 momentissa luetelluissa tehtävissä on kysymys sellaisesta tehtävästä, jolla on kiinnike johonkin muuhun lainsäädäntöön, niin luetteloon ei tulisi sisällyttää muunlaisia tehtäviä.***

Esimerkiksi kohdan 17 tehtävää ("maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa") ei ole perusteluissa kiinnitetty mihinkään lakiin. Perusteluissa on toisaalta kiinnitetty tähän huomiota, kun perustelujen mukaan romaniasioiden vain asetustasoinen sääntely huomioon ottaen tehtävän siirto maakunnalle edellyttää itse siirrettävän tehtävän lakisääteistä säätämistä (kohta 24: alueelliset romaaniasiain neuvotelukunta ja romaniasioita koskevat tehtävät).

Pykälän 2 momentin osalta huomiota kiinnittää erityisesti 3 kohta. Mainitun 3 kohdan mukaan maakunta voisi lisäksi hoitaa "maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälöihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseksi kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen".

***Ehdotuksen sanamuodon perusteella näyttäisi olevan mahdollista, että siirtosäännöksiä voitaisiin tulkita ainakin kahdella eri tavalla. Ensi lukemalta vaikuttaa siltä, että sopimusjärjestely voisi koskea myös 1 momentissa tällä lailla ja erityislainsäädännöllä maakunnalle siirretyjä tehtäviä, jotka siirrettäisiin sopimuksella takaisin kunnan tai kuntien vastuulle. Näin tulkittuna ehdotus on ongelmallinen, koska tähän tarkoittaisi laissa säädetystä toimivallasta sopimista. Perustuslain 2 §:n 3 momentista ja eräistä muista perustuslain säännöksistä johtuu, että viranomaisen toimivalta ei yleensä voi olla sopimusperusteista.***

***Toinen tulkinta on sekin yhtä ongelmallinen eli kysymys olisi tilanteesta, jossa kunnat ovat ensin yhdessä sopineet tietyn tehtävän siirrosta maakunnalle ja tämän ensimmäisen sopi-***

**muksen jälkeen tehdään toinen sopimus, jolla tehtävä siirretään takaisin. Jos tätä tarkoitetaan, niin silloin ongelmalliseksi muodostuu, miten tulkitaan 6 §:n 2 momenttia suhteessa saman pykälän 1 momenttiin. Maakunnalla ei ole mitään sellaista yleistä toimialaa, että sen puitteissa voitaisiin yleisesti sopimusjärjestelyin siirtää erityislainsäädännössä jollekin toimijalle säädettyä toimivaltaa.**

Siirtomalli valtion viranomaiselta kunnille on sinänsä käytössä esimerkiksi ympäristönsuojelun alalla, jolloin voimavaroiltaan ja osaamiseltaan riittävä kunta voi hoitaa laissa valtion viranomaiselle säädettyä tehtävää. Muualla lainsäädännössä tämä järjestely ei kuitenkaan yleensä perustu tehtävästä lain mukaan vastaavan ja tehtävän vastaanottavan julkisyhteisön väliseen sopimukseen, vaan siihen, että tehtävästä vastaava viranomainen tai joku ylempi viranomainen tekee tehtävän siirrosta erikseen laissa säädettyin edellytyksin päätöksen.

**Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että 6 §:n 2 momentin viimeinen 6 kohta on täysin avoin ("muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä"). Kohta viittaa enemmän 1 momentin mukaiseen lailla säädettyyn tehtävään, jolloin muutos pitäisi toteuttaa 6 §:n 1 momenttia muuttamalla eikä laajentamalla ja laaventamalla 2 momentin tulkintaa. Perusteluissa esitetty selitys, jonka mukaan kohdalla nimenomaan halutaan välttää 1 momentin avaamista, ei ole hyväksyttävä suhteessa siihen, miten maakunnan toimivalta on tarkoitettu järjestää.**

**Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin säännös tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa ja "maakunnalle kootusti" on jälkimmäiseltä osin kielellisesti hankala ja epäselvä.**

## 2.4 Lakiehdotuksen 7 § (Järjestäminen) ja 8 § (Tuottaminen)

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan, jollei lailla toisin säädetä, maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen eriyttämisestä ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään erikseen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan hankkiessa palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palvelusta määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään sekä mitä maakunta ja palvelujen tuottaja ovat vastuujaosta sopineet.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu viimeksi mainitun momentin osalta, että "maakunnan hankkiessa palveluja maakuntasektorin ulkopuolelta niille säilyisi aina vähintään 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu". Momentin todetaan olevan tarpeen erityisesti selkeyttämään maakunnan ja palvelujen tuottajan vastuunjako tilanteessa, jossa maakunta hankkii palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Perustelujen mukaan palvelujen tuottamisella voitaisiin siten tarkoittaa sellaisten palvelujen toteuttamista, "johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen sisältyviä vastuita". Pykälän 1 momentin osalta tode-

taan puolestaan muun ohella, että palveluja voitaisiin hankkia ”valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta”.

***Lakiehdotuksen 7 ja 8 §:n muodostama kokonaisuus huomioon ottaen lienee selvää, että tuottamisvastuun varjolla ei voida siirtää järjestämisvastuuta millekään maakunnan ulkopuoliselle taholle. Tähän nähden 8 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä todetaan itsestäänselvyys, joka toteama voi johtaa perustelut huomioon ottaen virheellisiin ja liian kapeisiin tulkintoihin.***

## 2.5 Lakiehdotuksen 9 § (Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta)

Pykälän 1 momentin viimeisessä virkkeessä lienee järjestämisvastuun sijasta kysymys enemmän tuottamisvastuusta.

Pykälän 2 momentti koskee maakunnan tietojensaantioikeutta (ei ole yksilöity, mitä maakunnan viranomaisia koskee) palvelujen tuottajilta maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvassa palvelutuotannossa. Momentin loppuosassa säädetään oikeudesta tarkastaa palvelujen tuottajan hallussa olevia tiloja. Momentissa rajattaisiin kotirauhan piiriin kuuluvat tilat tarkastusoikeuden ulkopuolelle.

***Rajaus on sinänsä asianmukainen suhteessa perustuslaissa tarkoitettuun kotirauhan suojaan, mutta se voi toiminnallisesti ja muiden perusoikeuksien kannalta muodostua ongelmalliseksi, jos esimerkiksi erilaisiin asumispalveluihin kuuluvia tiloja ei voitaisi lainkaan tarkastaa viranomaistehtävissä tämän rajoitteen vuoksi (ks. esimerkiksi PeVL 54/2014 vp). Oikeampi ja tarkempi sääntely-ympäristö ei toisaalta ole myöskään tässä yleislaissa vaan toimintaa sääntelevässä erityislainsäädännössä. Sen vuoksi korkein hallinto-oikeus esittää, että mainittu rajaus on syytä poistaa 2 momentista tai että sääntelyä ei ylipäätään sisällytetä yleislakiin. Pykälätekstissä olevaa rajoitusta ei ole myöskään mainittu perusteluissa.***

## 2.6 Lakiehdotuksen 12 § (Investointien ohjaus)

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan maakunta saa toteuttaa laajakantoisen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän investoinnin vain, jos se on hyväksytty 1 momentissa tarkoitettussa valtioneuvoston päätöksessä.

Perustelujen mukaan valtioneuvoston päätöksenteko koskien maakuntien yhteensovitettuja investointeja tapahtuisi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan päätöksenteon yhteydessä. Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntien taloutta koskevan osion. Perustelujen mukaan investointien ohjaus kohdistuisi vähintään 30 miljoonan euron suuruisiin hankkeisiin. Rajaus maakunnan toimivallassa koskisi myös sen

tekemiä sopimuksia valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kanssa.

***Perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, tekeekö valtioneuvosto tämän sääntelyn vuoksi julkisen talouden suunnitelman hyväksyessään mahdollisesti valituskelpoisen hallintopäätöksen. Julkisen talouden suunnitelman sisältö ja merkitys huomioon ottaen ei ole ajateltavissa, että mahdollinen valituskelpoisuus koskisi julkisen talouden koko suunnitelmaa tai edes maakuntataloutta koskevaa osiota.***

***Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että muutoksenhakua rajoitettaisiin selvyyden vuoksi valituskiellolla.***

## **2.7 Lakiehdotuksen 49 § (Sopimus yhteisestä toimielimestä)**

Pykälän perustelutekstin perusteella pykälän 1 kohdassa tarkoitettu järjestämisvastuun siirto koskee kysymystä siitä, siirtyykö järjestämisvastuu vastuumaakunnalle. Nyt pykälätekstistä voi saada sen käsityksen, että yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa voitaisiin sopia järjestämisvastuun siirrosta yhteiselle toimielimelle.

## **2.8 Lakiehdotuksen 77 § (Tietojensaantioikeus)**

Lakiehdotuksen 77 §:n 2 momentti on samalla tavoin muotoiltu kuin voimassa olevan kuntalain 83 §:n 2 momentti.

Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että maakunnan luottamushenkilöillä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia maakunnan tytäryhtiöiltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin mukaan konserniohjeessa voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä muun muassa tiedottamisesta ja maakunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta. Perustelujen mukaan tiedonsaantioikeus koskisi ”konserniohjeessa määriteltäviä tytäryhteisön toimintaa koskevia tietoja, jotka tytäryhteisö on antanut maakunnan konsernijohtolle”.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuntalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 63/2014 vp) kiinnittänyt huomiota kuntalakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin sanamuotoon, jonka mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia konserniohjeessa määriteltäviä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sanamuoto voidaan ymmärtää siten, että konserniohjeessa määriteltäisiin konsernijohtoon hallussa olevien kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevien tietojen julkisuutta tai että luottamushenkilöillä olisi oikeus saada vain konserniohjeessa määriteltäviä tietoja. Viimeksi mainitulla tavalla tulkittuna säännös olisi ristiriidassa perustus-

lain 12 §:n 2 momentin sen säännöksen kanssa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuntalakiehdotuksen 83 §:n 2 momentista oli tämän vuoksi joka tapauksessa välttämätöntä poistaa sanat ”konserniohjeessa määriteltyjä”, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

***Edellä mainittu huomioon ottaen lakiehdotuksen perusteluissa käytetään tulkintaa, joka on perustuslakivaliokunnan kuntalakiehdotuksesta antamassa lausunnossa todettu perustuslain vastaiseksi.***

## **2.9 Lakiehdotuksen 78 § (Sidonnaisuuksien ilmoittaminen)**

Pykälän 1 ja 2 momentti ovat epäloogisessa järjestyksessä, minkä johdosta 1 momentissa jouduttaisiin heti alussa viittaamaan 2 momenttiin. Momenttien järjestystä muuttamalla ei tarvita pykälän sisäistä momenttiviittausta.

## **2.10 Lakiehdotuksen 79 § (Virheellinen menettely luottamustoimessa)**

Pykälän 3 momentti liittyy ns. Lex Kittilä -lakihankkeeseen.

Korkein hallinto-oikeus on antanut viimeksi mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta 5.9.2016 lausunnon, jonka arviot ehdotetusta kuntalakiin sisällytettävästä vastaavasta sääntelystä ovat kriittisiä (korkeimman hallinto-oikeuden diaarinumero H 239/16)).

## **2.11 Lakiehdotuksen 18 luku (Oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus)**

Lakiehdotuksen 138 §:n mukaan (pykälän otsikko ”Luvun säännösten soveltaminen”) oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja maakuntavalitukseen maakunnan viranomaisen päätöksestä sovelletaan tämän luvun säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä. Jos päätökseen saa muun lain nojalla hakea muutosta maakuntavalituksin, ei 139 §:ää sovelleta (toisin sanoen valitusta ei edellä oikaisuvaatimus).

Pykälän perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen 18 luku koskisi vain niin sanottuja maakunnallisia asioita. Niissä asioissa, joissa olisi käytössä hallintovalitus, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maakuntalain säännösten sijasta. Jos erityislainsäädännössä on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, noudatettaisiin myös niitä maakuntalain säännösten sijasta.

*Korkein hallinto-oikeus katsoo, että perusteluissa esitetty tulisi näkyä selvemmin itse pykälästä. Nyt vähäisemmällä juridisella tietämyksellä voi päätyä siihen, että maakuntavalitus koskee kaikkea maakunnan päätöksentekoa (myös sellaista päätöksentekoa, jossa on kysymys lakiehdotuksen 6 §:ssä maakunnan erityisen toimivallan alueella). Epäselvyys käytettävästä oikeussuojakeinosta (valituslajista) voi johtaa huomattaviin ongelmiin käytännössä, joten sääntelyn selkeyttäminen on välttämätöntä. Lisäksi on otettava huomioon, että hallintovalitusta käytettäessä päätöksiä ei myöskään anneta tiedoksi tässä lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla.*

Lakiehdotuksen 147 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Jatkovalitusmahdollisuus vastaa siis sitä, mitä kuntalaissa tällä hetkellä säädetään.

**Korkein hallinto-oikeus korostaa, että sekä kuntalain että maakuntalainsäädännön perusteella tulisi ryhtyä lainsäädäntötoimiin jatkovalituksen saattamiseksi valitusluvanvaraiseksi.**

### **3. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lakiehdotus**

#### **3.1 Lakiehdotuksen 9 § (Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa)**

Pykälän perusteluissa mainitaan, että lakiehdotuksessa olisi myös 3 momentti. Perustelujen mukaan pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyviä tehtäviä maakunnassa olisi oltava maakunnan määräämä monijäseninen toimielin. Perustelujen mukaan sen tehtävänä on päättää järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Järjestämistehtävään liittyy muun muassa ”oman palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun seuraaminen ja vertaaminen muihin vaihtoehtoihin tapoihin tuottaa palveluja”. Tämän perusteella järjestämisestä vastaava toimielin voi arvioida ja päättää, missä laajuudessa maakunnan palvelulaitos tuottaa itse palveluja ja milloin sen pitäisi korvata omaa palvelutuotantoa muiden tuottamilla palveluilla. Muutoin järjestämistehtävästä vastaava toimielin päättää maakunnan hallintosäännössä sille määrättyistä asioista.

Tällaista momenttia ei ole lakiehdotuksessa eikä tällaisesta järjestämisestä vastaavasta toimielimestä ehdoteta säädettäväksi myöskään maakuntalakiehdotuksessa.

#### **1.3.2 Lakiehdotuksen 11 § (Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin) ja lakiehdotuksen 16 § (Maakuntien yhteistyösopimus)**

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin perusteella tässä tarkoitettu kokoaminen koskisi sekä sosiaalihuoltoa että terveydenhuoltoa. Kokoaminen voisi koskea ”osaa” näistä palveluista, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmis-



tamiseksi ”tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella”. Asiasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 *momentti* koskee laajaa ympärivuorokautista päivystystä ja se koskisi sekä sosiaali-että terveydenhuoltoa.

Pykälän 3 *momentin* mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Momentin mukaan muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista palveluista, *eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.*

Pykälän perustelujen mukaan palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa käytännössä, että palvelujen tuottaminen tapahtuu erikseen määrättyjen maakuntien toimesta. Se ei vaikuta maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyy yhdenmukaisesti kaikilla maakunnilla.

Perusteluissa todetaan, että osin vastaavan tyyppinen säännös on tällä hetkellä terveydenhuoltolain 45 §:ssä. Ehdotettu säännös poikkeaa tästä kuitenkin siten, että se koskee myös sosiaalihuoltoa. Perustelujen mukaan myös näiltä osin palvelujen kokoamisella tulee olla objektiivinen peruste.

Pykälän 3 momentin perusteluissa todetaan, että muilla järjestämisvastuunsa säilyttäneillä maakunnilla olisi mahdollisuus vaikuttaa tässä pykälässä tarkoitettuihin asioihin 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen kautta. Perusteluissa esitetään myös tulkinta, jonka mukaan palvelujen alueellisesta kokoamisesta voitaisiin sopia mainitussa sopimuksessa ”omista tarpeistaan lähtien”. Koska tällaisesta kokoamisesta ei säädettäisi laissa, sille pitäisi olla kuitenkin ehdotetun lain 4 §:n mukaiset perustelut.

***Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua sääntelyä jossain määrin ongelmallisena. Perustuslain 22 §:ään palautuvista julkisen vallan toimintavelvoitteista johtuen kategorinen kieltä tuottaa tai huolehtia palvelun hankkimisesta ei ole hyvin sopusoinnussa julkisen toimijan muiden perustuslakiin palautuvien velvoitteiden kanssa. Sääntelyn taustalla näyttääkin olevan enemmän taloudelliset reunaehdot kuin se, mikä on julkisen toimijan toimintavelvoite mahdollisessa soveltamistilanteessa, jossa tässä tarkoitettu palvelu ei ole saatavilla tai tällaisen palvelun odottaminen vaarantaa asiakkaan tilannetta.***

***Yhtä lailla ongelmallista on, että julkiset toimijat lisääntyvässä määrin käyttäisivät sopimusta muissakin kuin laissa nyt määritellyissä tilanteissa palvelujen kokoamiseksi. Tämä olisi omiaan hämärtämään sitä, mikä on kunkin julkisen toimijan lakiin perustuva toimintavelvoite.***

***Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yhteistoimintasopimuksessa voitaisiin lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan sopia muustakin kuin edellä tarkoitetusta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä.***

Perustelujen valossa tämä kohta näyttäytyy toisellakin tapaa ongelmallisena, koska perustelujen mukaan sopiminen 10 kohdassa tarkoitetusta asiasta ”edellyttää maakuntien yksimielisyyttä toisin kuin 1–9 kohdissa todetut asiat, joiden mukaisista asioista maakunnilla on velvoite sopia yhteistyösopimuksessa”.

Laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä siitä, että lakiin perustuvia velvoitteita täydentävään ja lain mukaan pakolliseen yhteistyösopimukseen voitaisiin päätyä muulla menettelyllä kuin maakuntien yksimielisyydellä myöskään kohtien 1–9 osalta. Tätä tulkintaa yksimielisyydestä tukee myös lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta. Ei-yksimielisyystilanteessa vaihtoehtona on siten valtioneuvoston päätöksenteko, eikä sopimuksen 10 kohtaa ole tuossakaan päätöksenteossa eroteltu valtioneuvoston toimivallasta.

Valtioneuvosto voisi päättää yhteistyösopimuksesta myös siinä tilanteessa, että maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuus ja 4 §:n mukainen palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä laatu, vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella. Nähtävästi tuossa tilanteessa asia saatettaisiin valtioneuvoston käsittelyyn yhden tai useamman maakunnan esityksestä tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta. Perustelujen mukaan valtioneuvoston päätöksestä seuraisi, että maakuntien on hyväksyttävä vielä erikseen sopimuksen muutokset.

Lakiehdotuksen 64 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tältä osin kysymys on lakiehdotuksen mukaan hallintovalituksesta. Maakuntien valtioneuvoston päätöksen vuoksi tekemät erilliset hyväksymistoimet voivat sen sijaan olla enemmän täytäntöönpanon luonteisia, joten mahdollisista kiistatilanteista ei koitune samaa asiaa koskien moninkertaista muutoksenhakua.

***Jos hyväksymistoimet koskevat muutakin, kysymys on siitä, että samasta tai samantapaisesta asiasta ohjautuu valituksia sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen että hallinto-oikeuksiin.***

### 3.3 Lakiehdotuksen 15 § (Palvelulupaus)

Terminologisesti ”palvelulupaus” on ongelmallinen, koska kysymys on perustelujen mukaan tavoitteiden asettamisesta, ei ”lupauksesta”. Esimerkiksi käsite ”maakunnan palvelutavoite” vastaisi sitä, mitä käsitteellä todellisuudessa tarkoitetaan ja tavoitellaan.

Kun palvelulupaus julkaistaan julkisessa tietoverkossa, asianmukaista olisi samalla kertoa siitä, että kysymys ei ole maakuntaa oikeudellisesti sitovasta lupauksesta. Näin vältettäisiin mahdollisesti syntyviä asiakkaiden väärinkäsityksiä.

***Korkein hallinto-oikeus pitää palvelulupauksen oikeudellisen luonteen täsmentämiseksi parempana, että lakiehdotuksen 1 ja 4 momentti yhdistettäisiin, jolloin 1 momentissa to-***

***dettaisiin, mikä palvelulupaus on ja että se ei muuta lailla säädettyä maakunnan veloitetta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto.***

### 3.4 Lakiehdotuksen 19 § (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus)

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan on toteutettava palvelurakenteen uudistaminen, laajakantoiset investoinnit, tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan muutokset ja uudistukset saman pykälän 2–4 momentissa tarkoitettujen valtioneuvoston päätösten mukaisesti.

***Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että nämä valtioneuvoston päätökset ovat valituskelpoisia. Myös perusteluissa on todettu, että valtioneuvosto antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä.***

Maakunnan tämän pykälän vastainen menettely voi olla peruste lakiehdotuksen 20 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn käynnistämiseksi.

***Tältä osin korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon laadun arviointi ei kaikilta osin välttämättä sovellu kuin terveydenhuollon laadun arviointiin. Sosiaalihuollossa on hankalampi arvioida toimintaa sillä perusteella, että kysymys olisi "näyttöön perustuvista tai vastoin yleisesti hyväksytyistä toimintakäytännöistä".***

### 3.5 Lakiehdotuksen 23 § (Palvelujen tuottajan velvollisuudet)

Lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palvelujen tuottajan on tämän lain mukaisessa toiminnassa noudatettava "julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita".

Perustelujen mukaan palvelujen tuottajan on noudatettava myös muita lakisääteisiä velvoitteita siten kuin niistä on erikseen säädetty. Perustelujen mukaan "säännöksellä ei siten tarkoiteta, että pitää noudattaa vain niitä säännöksiä, jotka koskevat julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa".

***Jos näin on, niin pykälätekstiä on tarkennettava ja perusteluissa on tuotava esille, mitä näillä muilla lakisääteisillä velvoitteilla tarkoitetaan.***

***Perustelulausumat ovat muutoinkin avoimia ja epämääräisiä suhteessa esimerkiksi siihen, miten palvelustrategia ja palvelulupaus voisivat sitoa palvelujen tuottajaa, kun ne eivät oikeudellisesti sido maakuntaakaan.***

### 3.6 Lakiehdotuksen 24 § (Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus)

Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan maakunta tekee sopimuksen laajan valinnanvapauden piirissä olevan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikköä ylläpitävän yrityksen ja yhteisön kanssa tuotettavista palveluista ja niistä suoritettavien korvausten perusteista. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos tekee muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnasta sopimuksen palveluja tuottavien yhtiöiden, yhdistysten, muiden yhteisöjen ja itsenäisten ammatinharjoittajien kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan sopimuksen tekemällä palvelun tuottaja sitoutuu myös noudattamaan 23 §:n mukaisia palvelujen tuottajan velvoitteita. Sopimuksessa on myös määriteltävä, millä tavalla palveluja toteutettaessa varmistetaan 13 §:n mukaisten asiakkaiden palvelukokonaisuuksien toteutuminen. Maakunta ja maakunnan palvelulaitos voivat lisäksi asettaa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita palvelujen tuottajalle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen seurantavelvoitteista. Pykäläteksti ja perustelut eivät tältä osin vastaa toisiaan.

Perustelujen mukaan, jos palvelujen tuottaja ei pysty toteuttamaan palveluja "lainsäädännön, 22 §:n ja tehdyn sopimuksen mukaisesti", maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Lähtökohtana on tällöin, että neuvoin ja kehotuksin pyritään korjaamaan puutteet. Jos tämä ei auta, perustelujen mukaan on selvitettävä "muut lainsäädännön ja sopimuksen mukaiset keinot puuttua tilanteen korjaamiseen". Pahimmillaan lainsäädännön ja sopimuksen vastainen toiminta voi johtaa sopimuksen irtisanomiseen tai purkamiseen.

***Korkein hallinto-oikeus toteaa, että perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, missä järjestyksessä palvelujen tuottamista koskevia sopimuksia koskevat oikeusriidat käytäisiin. Sopimukseen on lakiehdotuksen perusteella mahdollista lisätä elementtejä, jotka eivät ole vain sopimusoikeudellisia, vaan liittyvät toiminnan harjoittajan lakisääteisiin velvoitteisiin. Kun kysymys on laissa pitkälti säännellystä toiminnasta, sopimuksen häiriötilanteessa voi olla mahdollista, että oikea tapa puuttua tilanteeseen on valvontaviranomaisen puuttumistoimet, eikä keskiössä ole sopimusoikeudellinen tarkastelu.***

***Kun kysymys on julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta ja sopimukseen on mahdollista sisällyttää velvoitteita, painavia näkökohtia voidaan esittää sen puolesta, että kysymys voi usein olla hallintoriitana käsiteltävistä hallintosopimuksista.***

### 3.7 Lakiehdotuksen 38 § (Maakuntien väliset kustannusten korvaukset)

Lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentin mukaan, jos maakunnan sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakkaana on henkilö, joka on toisen maakunnan asukas, on sen maakunnan, jolla on vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kyseiselle henkilölle, korvattava aiheutuneet kustannukset, jollei kustannusten korvaamisesta muualla toisin säädetä.

Pykälän perustelujen mukaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42 §:ssä säädettiin kunnan oikeudesta saada korvausta laitoshuollosta, jota se oli antanut muulle kuin kunnan omalle asukkaalle. Korvauksen saaminen edellytti, että hoito oli kestänyt vähintään 14 vuorokautta ja että korvaushakemus oli laitettava hallinto-oikeudessa vireille kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa oli alettu antaa. Jollei hakemusta pantu määräajassa vireille, oikeus saada korvausta menetettiin, jollei kunta kirjallisesti suostunut muuhun.

Perustelujen mukaan tällaista menettelyä on pidettävä liian kankeana. Tämän vuoksi ehdotettava pykälä vastaakin kirjoitustavaltaan nykyistä terveydenhuoltolain 58 §:ää, jossa ei ole säädetty ”hallinto-oikeusmenettelyä edellytykseksi korvauksen saamiselle”.

***Korkein hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että hallintoriitamenettelyä ei voida pitää pois-suljettuna ehdotetun sääntelyn perusteella. Kahden julkisen toimijan välisessä erimielisyystilanteessa ei ole riittävää, että laissa säädetään toiselle toimijalle korvausvelvoite suhteessa toiseen toimijaan. Jos maakunta kieltäytyy korvauksen maksamisesta, on ratkaistava, onko maakunnan päätös valituskelpoinen eli onko sillä toista osapuolta sitovasti ratkaistu tämä oikeuskysymys. Lakiehdotuksessa ja terveydenhuoltolaissa ei ole säädetty, että toinen osapuoli voisi ratkaista tämän kysymyksen toista osapuolta sitovasti.***

***Hallintoriitamenettelyn vireillepanolle ei ole säädetty hallintolainkäyttölaissa määräaikaa. Tämänäyttötyypisissä viranomaistoimijoiden välisissä riidoissa on mahdollista, että saatavan vanhentumiseen sovelletaan yleistä vanhentumista koskevaa lainsäädäntöä, jolloin perusteettomaan etuun perustuva saatava vanhenee lähtökohtaisesti kolmessa vuodessa. Vanhentuminen on kuitenkin aineellinen, ei prosessuaalinen kysymys.***

### 3.8 Lakiehdotuksen 60 § (Palvelujen järjestäminen maakunnan muuttuessa)

Ehdotettu sääntely koskee tilannetta, jossa henkilö haluaa muuttaa toiseen maakuntaan, mutta ei kykene asumaan uudessa kunnassa ilman perhehoitoa, laitoshoidoa tai asumispalveluita. Tuolloin maakunta hakemuksesta arvioi henkilön palvelutarpeen ja tekee asiasta päätöksen. Pykälän 3 momentin mukaan hakemusta ei kuitenkaan käsitellä, jos hakija on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiselle maakunnalle ja asian käsittely on vielä kesken.

Perustelujen mukaan hakijan olisi tämän jälkeen mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta joko sosiaalihuoltolain 6 luvun säännösten tai niiden erityislakien perusteella, joita asian ratkaisussa on ensisijaisesti sovellettu.

Pykälän 4 momentin mukaan, jos maakunta myöntää haetun palvelun, hakijan on ilmoitettava kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta, ottaako hän palvelun vastaan. Hakijan tulee lisäksi muuttaa päätöksen mukaiseen hoitopaikkaan tai asumispalveluun kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta uhalla, että hänen oikeutensa palveluun raukeaa.

***Koska lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin perusteella voisi tässä tapauksessa virheellisesti päätellä, että maakunnan päätökseen on tarkoitettu haettavaksi muutosta maakuntavaliuksella, perusteluissa esitetyillä perusteilla tulisi täydentää joko muutoksenhakua koskevaa 64 §:ää tai nyt kysymyksessä olevaa pykälää.***

***Muutoin korkein hallinto-oikeus katsoo, että päätöksen raukeaminen näinkin lyhyen määräjälkeen saattaa olla kohtuutonta tilanteessa, jossa henkilön avun tarve on suuri. Henkilö ei voi myöskään itse välttämättä vaikuttaa siihen, toteutuuko muutto lakiehdotuksessa tarkoitetussa ajassa. Näiden kohtuuttomien soveltamistilanteiden välttämiseksi lakiin tulisi lisätä poikkeamismahdollisuus sisäänmuuttoaikaan.***

#### 4. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansäätälakiehdotus

##### 4.1 Lakiehdotuksen 7 § (Väliaikaisen valmisteluelimen tehtävät ja toimivalta)

Pykälän 3 momentin mukaan valmisteluelimen menettelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan maakuntalain säännöksiä.

Kun valmisteluelimen tehtävät ovat sekamuotoisia ja osa niistä on normaalioloissa maakuntavaltuuston tehtäviä, niin lähtökohtana lienee pidettävä, että muutoksenhakuun ei välttämättä liittyisi oikaisuvaatimusvaihetta. Lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin perusteella tulkinna olisi kuitenkin toinen.

##### 4.2 Lakiehdotuksen 11 § (Väliaikaisen valmisteluelimen toiminnan rahoitus)

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan kullekin maakunnalle maksetaan voimaansäätälain tultua voimaan määräraha, jonka suuruus määritellään laissa. Määräraha on tarkoitettu kattamaan maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvat kustannukset.

Pykälän 2 momentin mukaan valtio voi lisäksi myöntää avustusta samaan tarkoitukseen väliaikaisen valmistelutoimielimen hakemuksesta. Asiaan sovelletaan tuolloin valtionavustuslain säännöksiä.

***Pykälätekstistä ja perusteluista ei käy ilmi, kuka päättää asiasta valtion puolesta.***

#### 4.3 Lakiehdotuksen 24 § (Maakunnan päätös)

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan *maakuntavaltuusto* käyttäisi lakiehdotuksen 24 §:ssä tarkoitettua toimivaltaa tehdä päätöksiä siirtävästä omaisuudesta ja vastuista.

*Pykälästä ei käy mainittu seikka ilmi.*

#### 4.4 Lakiehdotuksen 25 § (Kunnan valitusoikeus)

Lakiehdotuksen 25 § liittyy 24 §:ssä tehtävään päätökseen sopimusten, vastuiden ja irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle.

Pykälän 1 *momentin* mukaan kunta voi hakea muutosta edellä tarkoitettuun päätökseen hallintovalituksella.

*Perusteluissa ei ole käsitelty sitä, onko kunnan omalla sopimusosapuolella oikeus myös valittaa samasta asiasta. Jos asiasta ei säädetä, tällaisen toisen sopimusosapuolen oikeus valittaa ratkaistaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin säännösten perusteella.*

#### 4.5 Lakiehdotuksen 40 § (Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana)

Perustelujen mukaan palvelukeskukset voisivat hankkia siirtymäkauden aikana palveluja kilpailuttamatta ”perustamisesta huolehtivalta julkisoikeudelliselta valtiotoimijalta (esim. Senaatti-kiinteistöt, Hansel Oy, Palkeet, Keha, Valtori, Haus Oy) ja muilta valtion konsernipalvelutuottajilta”.

*Pykäläteksti ei vastaa täysin perusteluja, koska perusteluissa kysymys on ainakin osittain siitä, että palveluja ja muuta hankitaan yhteishankintayksiköltä, joka on jo kilpailuttanut hankinnat. Tuolloin ei siis ole kysymys hankinnoista ”ilman kilpailutusta”*

*Mitä asiaan muutoin tulee, ehdotetussa muodossaan pykäläteksti voi aiheuttaa väriä tulkintoja. EU-lainsäädännössä ja kansallisessa lainsäädännössä ei tunneta perusteluissa esitetyillä perusteilla kilpailutuksesta poikkeamismahdollisuutta, joka kaiken lisäksi olisi ajallisesti hyvin pitkä.*

#### 4.6 Lakiehdotuksen 45 § (Kumottavat lait)

Lausunnolla olevan esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, että pykälässä mainitut lait voitaisiin kumota kokonaisuudessaan sillä perusteella, että maakuntalaissa ja järjestämis-

sa olisi säädetty maakunnille siirtävistä tehtävistä ja palveluihin liittyvästä hallinnosta. Esimerkiksi pelastuslaissa on säännöksiä, jotka eivät liity vain maakunnalle siirtyviin vastuisiin.

## 5. Maakunnan rahoituslakiehdotus

### 5.1 Lakiehdotuksen 17 § (Laskuvirheen oikaisu)

Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voi itse tai hakemuksen perusteella oikaista tässä laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja tiedoissa olevan laskuvirheen.

Perusteluissa todetaan, että menettely poikkeaa hallintolaissa säädetystä. Virheen ei tarvitse olla ilmeinen ja virhe voitaisiin korjata myös siinä tapauksessa, että korjaaminen johtaisi asianomaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen. Asianomaisen omalla menettelyllä ei myöskään ole arvioinnissa merkitystä.

***Hallintolain säännöksistä poikkeaminen voi sinänsä olla perusteltua, mutta lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon sitä, poiketaanko myös hallintolaissa säädetystä valituskiellosta. Hallintolain mukaan päätökseen, jolla on kieltäydytty virheen korjaamisesta, ei saa valittamalla hakea muutosta.***

### 5.2 Lakiehdotuksen 22 § (Uhkasakko)

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan, jos maakunta on julkisia palvelutehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi sakon uhalla määrätä maakunnan noudattamaan veloitetta. Pykälässä viitataan lisäksi uhkasakon asettamisen ja tuomitsemisen osalta uhkasakkolakiin.

Perustelujen mukaan pykälä vastaa voimassa olevaa kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 b §:ää.

***Pykälässä säädetty hallinnollisen uhan asettamisvelvoite ei liity rahoitukseen vaan maakunnan toimintaan muutoin. Tähän nähden säännös on yllättävässä paikassa. Toiminnallisesti uhkasakkotoimivallan tulisi liittyä siihen lainsäädäntöön, jonka rikkomisesta on kysymys.***

***Muutoksenhakuun tulee soveltaa, jos säännös säilytetään, uhkasakkolain muutoksenhaku koskevia säännöksiä, eikä tämän lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentissa säädetyllä valituskiellolla ole merkitystä tässä asiassa.***



## 6. Maakuntajakolakehdotus

### 6.1 Lakiehdotuksen 22 § (Voimaantulo)

Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin mukaan lailla kumotaan maakuntajakolaki (1159/1997). Mainitun lain mukaista maakuntajakoa sovelletaan vuoden 2018 loppuun.

*Laissa ei ole erikseen säännöksiä siitä, mitä tapahtuu tuomioistuimessa vireillä olevien kumottavan lain mukaisille asioille. Peruslähdekohta voisi olla tältä osin sama kuin lausunnossa on edellä esitetty. Tuomioistuimet käsittelevät mahdolliset vireillä olevat asiat loppuun soveltaen aikaisemmin voimassa ollutta lakia ja ottaen samalla huomioon, vaikuttaako uusi laki asiassa tehtävään päätökseen jollakin tavoin.*

## 7. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskeva lakiehdotus

### 7.1 Lakiehdotuksen 43 § (Laskuvirheen oikaisu), 50 § (Uhkasakko) ja 52 § (Muutoksenhaku)

Korkein hallinto-oikeus esittää tältä osin samat huomiot kuin kohdassa 1.5 tarkoitetusta lakiehdotuksesta.

### 7.2 Lakiehdotuksen 53 § (Voimaantulo) ja 54 § (Kumottavat säännökset)

Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, mitä tapahtuu tuomioistuimessa vireillä oleville asioille. Korkein hallinto-oikeus esittää samat huomiot kuin lausunnossa edellä.

Lausunnon valmistelun on koordinoitunut ja laatinut hallintoneuvos Eija Siitari. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti

  
Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö

  
Päivi Pietarinen

Tiedoksi:

Oikeusministeriö