

**HUOMIOITA SOTE-UUDISTUKSEN
VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISESTA ARVIOINNISTA**

AVANCE

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU.....	1
2.	SIPILÄN HALLITUKSEN SOTE-UUDISTUSTA KOSKEVIEN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOJEN MERKITYKSESTÄ	2
2.1	Sipilän hallituksen sote-uudistus ja sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi	2
2.1.1	Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017	2
2.1.2	Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018	3
2.1.3	Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2018	3
2.2	Perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien lausuntojen soveltuvuus Marinin hallituksen sote-uudistuksen arviointiin	4
3.	HYVINVOINTIALUEIDEN JÄRJESTÄMISVASTUU JA SEN TOTEUTTAMISEEN KOHDISTUVAT RAJOITUKSET.....	6
3.1	Hyvinvointialueiden järjestämisvastuu.....	6
3.1.1	Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta koskeva sääntely ja sen valtiosääntöoikeudelliset perustelut hallituksen esityksessä	6
3.1.2	Valtiosääntöoikeudellinen arviointi	7
3.2	Ostopalveluiden käytön rajoittaminen	8
3.2.1	Ostopalveluiden käytölle asetetut rajoitukset ja niiden valtiosääntöoikeudellinen perusteleminen hallituksen esityksessä.....	8
3.2.2	Valtiosääntöoikeudellinen arviointi	9
3.3	Voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtiva mitätöinti ja irtisanominen.....	10
3.3.1	Voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtiva mitätöinti tai irtisanominen ja sen valtiosääntöoikeudellinen perusteleminen hallituksen esityksessä.....	10
3.3.2	Valtiosääntöoikeudellinen arviointi	11
4.	JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN KÄSITE JA SEN ULOTTAMINEN KAIKKEEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIDEN TUOTANTOON.....	14
4.1	Hallituksen esitys	14
4.2	Valtiosääntöoikeudellinen arviointi	14
5.	HYVINVOINTIALUEIDEN ITSEHALLINNON TOTEUTUMINEN.....	17
5.1	Arvioinnin lähtökohdat	17
5.2	Valtiosääntöoikeudellinen arviointi	18
5.2.1	Palveluiden järjestämistapoihin kohdistuvat rajoitukset.....	18
5.2.2	Valtion ohjausvalta	18
5.2.3	Rahoitusmalli ja verotusoikeuden puuttuminen.....	19
6.	YHTEENVETO.....	21

1. JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

Pääministeri Sanna Marinin hallitus jätti 8. joulukuuta 2020 eduskunnalle esityksensä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta (**sote-uudistus**) koskevaksi lainsäädännöksi (**hallituksen esitys**).

Marinin hallituksen sote-uudistuksella Suomeen muodostettaisiin 21 hyvinvointialuetta, jotka olisivat vastuussa nykyisin kuntien järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (**järjestämislaki**) sekä hyvinvointialueista annetun lain mukaisesti. Kyseisissä laeissa säädettäisiin muun ohella hyvinvointialueiden järjestämisvastuun toteuttamisen oikeudellisista reunaehdoista. Hallituksen esityksellä ehdotetaan myös säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta (**voimaansaattolaki**).

Tässä muistiossa tarkastellaan eräitä hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia piirteitä, joita perustuslakivaliokunnan tulisi käsityksemme mukaan arvioida yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä:

- (i) Hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiseen kohdistuvat rajoitukset sekä eräiden hyvinvointialueille siirtyvien ostopalvelusopimusten taannehtiva mitätöinti ja irtisanominen (Jakso 3)
- (ii) Julkisen hallintotehtävän käsitteen laajentaminen kaikkeen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon (Jakso 4)
- (iii) Hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutuminen (Jakso 5)

Koska hallituksen esityksessä on ehdotetun lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osalta tukeuduttu keskeisiltä osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamiin lausuntoihin koskien pääministeri Sipilän hallituksen esittämää sote-uudistusta (**Sipilän hallituksen sote-uudistus**), muistiossa on lisäksi tarkasteltu kyseisten perustuslakivaliokunnan lausuntojen soveltuvuutta hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin (Jakso 2).

2. SIPILÄN HALLITUKSEN SOTE-UUDISTUSTA KOSKEVIEN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOJEN MERKITYKSESTÄ

2.1 Sipilän hallituksen sote-uudistus ja sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

2.1.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017

Pääministeri Juha Sipilän hallitus (2015–2019) jätti maaliskuussa 2017 eduskunnalle esityksensä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Sipilän hallituksen sote-uudistuksessa ehdotettiin perustettavaksi 18 maakuntaa, joille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisesta.

Sipilän hallituksen sote-uudistus perustui ajatukselle asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveystalveluiden osalta. Lakiehdotuksen mukaisissa ns. ”suoran valinnan palveluissa” asiakas olisi voinut valita palveluntarjoajan ilman järjestämisvastuussa olevien maakuntien osoitusta tai palveluntarpeen arviointia. Sipilän hallituksen sote-uudistus pyrki tällä muutoksella yhdenvertaistamaan sosiaali- ja terveystalvelujen saavutettavuutta kansalaisten keskuudessa.

Valinnanvapauden ohella Sipilän hallituksen sote-uudistus olisi painottanut yksityisten palveluntuottajien roolia julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajina. Lakiehdotuksessa maakunnat olisi veloitettu erottamaan toiminnassaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu sekä palvelujen tuottaminen.¹ Käytännössä tämä olisi merkinnyt sitä, että maakunnat eivät olisi itse saaneet tuottaa suoran valinnan palveluita eikä sellaisia palveluita, joita tuotetaan palvelusetelillä. Maakunnalla olisi siis ollut vastuu palveluiden järjestämisestä, mutta se ei olisi saanut itse tuottaa palveluita. Lisäksi jokainen maakunta olisi ollut velvollinen siirtämään oman palvelutuotantonsa yhtiötetylle liikelaitokselle. Sääntelyn seurauksena merkittävä osa palvelutuotannosta olisi siirtynyt yksityisten palveluntarjoajien tuotettavaksi. Maakunta olisi kuitenkin jäänyt vastuuseen palvelurakenteen ja palvelujen sisällön ohjaamisesta.

Perustuslakivaliokunta arvioi Sipilän hallituksen sote-uudistuksen perustuslainmukaisuutta yksityiskohtaisesti muun ohella perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että Sipilän hallituksen sote-uudistuksessa perustuslain 19.3 §:n kannalta ongelmallista oli muun muassa se, että maakunta ei olisi itse saanut tuottaa suoran valinnan palveluita tai palvelusetelillä ostettavia palveluita. Palvelujen tuottaminen olisi näin jäänyt lähinnä markkinatoimijoiden varaan, joka olisi vaarantanut perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asettaman veloitteen turvata asianmukaiset palvelut jokaiselle.² Perustuslakivaliokunta huomautti, että tästä johtuen Sipilän hallituksen sote-uudistuksessa palvelutuotanto, ja siten vastuu perustuslain 19.3 §:n toteutumisesta, olisi viimekädessä jäänyt yksityisten palveluntuottajien vastuulle.³ Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että velvoite maakunnan oman palvelutuotannon siirtämisestä yhtiötetylle liikelaitokselle korosti tätä ongelmaa palvelujärjestelmän rakenteessa, sillä käytännössä kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus olisi jätetty riippumaan markkinatoimijoista.⁴

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että esitetyt rajoitukset maakunnan palvelutuotantoon olivat ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Valiokunta katsoi, että perusteita ehdotetun kaltaiselle laajamittaiselle sosiaali- ja terveystalvelujen delegoinnille ei ollut ottaen huomioon, että kyse olisi ollut

¹ Ks. ehdotettu laki sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä, 22 ja 52 §.

² PeVL 26/2017, s. 38–41.

³ PeVL 26/2017, s. 38

⁴ PeVL 26/2017 s. 40–41

pääsääntöisesti julkiselle vallalle perustuslain 19.3 §:n mukaisesti annettujen tehtävien erittäin laajamittaisesta siirrosta.⁵

Perustuslakivaliokunta katsoi siten Sipilän hallituksen sote-uudistuksen rakenteellisen ongelmallisuuden liittyneen siihen, että maakunnille olisi säädetty 1) velvollisuus yhtiöittää oma palvelutuotantonsa sekä 2) kielto tuottaa palveluja maakunnan omana tuotantona. Perustuslakivaliokunta piti myös ongelmallisena koko valinnanvapauteen perustuvaa järjestelmärakennetta perustuslain 19.3 §:n kannalta sekä palvelutuotannon laajamittaista delegointia perustuslain 124 §:n kannalta.⁶

2.1.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018

Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevaan lakiehdotukseen tehtiin muutoksia perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 perusteella mm. maakuntien rahoitusmallin osalta. Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksen itsenäisenä kokonaisuutenaan, sillä valiokunnan käsiteltäväksi tullut lakiehdotus oli muodollisesti uusi kokonaisuus, joka poikkesi merkittävästi perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimasta esityksestä.⁷

Uudessa lakiehdotuksessa ehdotettuun valinnanvapauslakiin oli tehty eräitä merkittäviä muutoksia. Lakiehdotuksesta mm. poistettiin maakunnan liikelaitoksen yhtiöittämisvelvollisuus eikä suoran valinnan palvelujen tuotantoa maakunnan omana toimintana enää kielletty. Liikelaitoksella olisi ollut velvollisuus tuottaa suoran valinnan palveluja ja se olisi ollut osa maakunnan organisaatiota. Perustuslakivaliokunta totesikin tältä osin, että sen lausunnossa 26/2017 osoittamat huomautukset oli osin otettu huomioon, ja että ehdotus loi täten paremmat edellytykset perustuslain 19.3 §:n edellytysten toteutumiselle palvelujen järjestämisen kannalta.⁸

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetun palvelujärjestelmän perustuessa asiakkaan valintaan pohjautuvan monituottajamallin varaan, markkinatilanteen muutokset saattaisivat johtaa huolestuttaviin lopputuloksiin perustuslain 19.3 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että yksityisen sektorin osuus palvelutuotannosta olisi voinut muodostua merkittäväksi valinnanvapausmallin johdosta, sillä lakiehdotus ei sisältänyt sääntelyä maakunnan oman palvelutuotannon laajuudesta.⁹ Perustuslakivaliokunta katsoi, että valinnanvapausmallista johtuva kilpailuasetelma voisi käytännössä johtaa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta markkinoiden keskittyessä tilanteeseen, jossa maakunnan oman tuotannon mahdollisuudet eivät ole riittäviä.¹⁰ Lisäksi valiokunnan perusteluista ilmenee, että valinnanvapausjärjestelmää pidettiin siinä määrin monimutkaisena, että maakuntien riittävät mahdollisuudet ohjata sekä valvoa palvelujen järjestämistä olisivat vaarantuneet.¹¹

2.1.3 Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2018

Perustuslakivaliokunta arvioi Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevaa lopullista lakiehdotusta lausunnossaan 65/2018. Tarkastelussaan perustuslakivaliokunta otti huomioon myös aikaisemmat Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevat lausuntonsa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että maakunta olisi ollut oikeutettu tuottamaan liikelaitoksen kautta suoran valinnan palveluja asukkaille ainoastaan, jos suoran valinnan palveluita ei muuten olisi ollut riittävästi takaamaan palvelujen saatavuutta maakunnan alueella

⁵ PeVL 26/2017 s. 52

⁶ PeVL 26/2017 s. 45

⁷ PeVL 15/2018 s. 4

⁸ PeVL 15/2018 s. 10

⁹ PeVL 15/2018 s. 18

¹⁰ PeVL 15/2018 s. 18

¹¹ PeVL 15/2018 s. 19

perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen olevan tältä osin edelleen ristiriidassa perustuslain 19.3 §:n kanssa, sillä maakunta olisi saanut tuottaa suoran valinnan palveluita vasta markkinapuutetilanteen hallinnollisen toteamisen jälkeen.¹² Näin ollen tosiasiallinen vastuu perustuslain 19.3 §:n mukaisesta riittävästä palvelutuotannosta säilyisi edelleen yksityisillä palveluntuottajilla, sillä maakunnat eivät olisi normaalioloissa saaneet tuottaa suoran valinnan palveluita.

2.2 Perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien lausuntojen soveltuvuus Marinin hallituksen sote-uudistuksen arviointiin

Edellä esitetyllä tavalla Sipilän hallituksen sote-uudistuksen arviointi perustuslain 19.3 §:n nojalla perustui keskeisiltä osin uudistuksen tiettyihin rakenteellisiin ominaispiirteisiin, joita olivat erityisesti (i) valinnanvapausmallin aiheuttama markkinatilanteen muutos sekä (ii) maakuntien kielto tuottaa normaalioloissa suoran valinnan palveluita omana toimintanaan. Osa perustuslakivaliokunnan esittämistä valtiosääntöoikeudellisista huomioista kohdistui myös maakuntien liikelaitosten yhtiöittämisvelvoitteeseen, joka sittemmin poistettiin lakiehdotuksesta.

Vastaavasti kuin Sipilän hallituksenkin sote-uudistus, myös Marinin hallituksen esittämä sote-uudistus perustuisi palveluiden järjestämisvastuun siirtämiselle kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille. Marinin hallituksen sote-uudistuksella perustettaisiin 21 hyvinvointialuetta, jotka olisivat perustuslain 19.3 §:n mukaisessa vastuussa riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamisesta.

Marinin hallituksen esittämän sote-uudistuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin ei kuitenkaan voida sellaisenaan soveltaa perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevia lausuntoja, sillä kyseessä on palvelujen järjestämisen ja tuottamisen osalta rakenteellisesti täysin erilainen uudistus. Sen lisäksi, että vastuu palveluiden järjestämisestä siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille, Marinin hallituksen sote-uudistuksessa korostetaan hyvinvointialueiden vastuuta sekä palveluiden järjestämisestä että niiden tuottamisesta. Siinä missä Sipilän hallituksen sote-uudistus perustui asiakkaiden valinnanvapaudelle, Marinin hallituksen sote-uudistukseen ei ole sisällytetty vastaavanlaista valinnanvapautta. Valinnanvapauden sijasta julkisen palveluntuottajan roolia esitetään vahvistettavaksi huomattavasti.

Edellä mainitut Marinin hallituksen sote-uudistuksen ominaispiirteet eroavat täten merkittävästi niistä Sipilän hallituksen sote-uudistuksen rakenteellisista ominaispiirteistä, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissa. Sipilän hallituksen sote-uudistuksessa asetettu kielto maakunnille tuottaa palveluita omana tuotantonaan on vaihtunut velvoitteeksi hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta. Myös uudistusten vaikutukset markkina-asetelmiin ovat toistensa vastakohtat: valinnanvapauslakiehdotuksen myötä yksityisten palveluntarjoajien asema olisi merkittävästi korostunut, kun taas nykyisessä uudistuksessa ostopalvelujen käyttöä rajoitetaan.

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksia on perusteltu muun muassa sillä, että perustuslakivaliokunta on aiemmassa Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että maakunnalla on perustuslain 19.3 §:stä johtuva velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa palvelutuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut.¹³ Marinin hallituksen sote-uudistus eroaa kuitenkin edellä mainituin tavoin merkittävästi Sipilän hallituksen sote-uudistuksesta. Uudistuksessa korostetaan julkisen sektorin edellytyksiä toimia itse palvelujen tuottajana eikä miltään osin velvoiteta hyvinvointialueita avaamaan järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden tuotantoa yksityiselle sektorille.

¹² PeVL 65/2018 s. 17

¹³ HE 8.12.2020, s. 1110.

Sipilän hallituksen sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa arvioitiin tilannetta, jossa järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle olisi lailla säädetty kielto tuottaa palveluita itse. Tämä olisi ollut merkittävä ero silloiseen (ja myös nykyiseen) oikeustilaan, jossa järjestämisvastuussa olevat kunnat saavat itse päättää tuottavatko ne järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse vai ulkoistavatko ne niiden tuotannon. Sipilän hallituksen sote-uudistuksella järjestämisvastuussa olevien maakuntien edellytyksiä tuottaa palvelut omana tuotantona olisi rajoitettu merkittävästi, joka ymmärrettävästi vaati arviointia siitä, olisivatko maakunnat säilyttäneet tosiasiallisen mahdollisuuden turvata perustuslain 19.3 §:n mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut.

Nyt ehdotetun sote-uudistuksen seurauksena muodostuva tilanne ei kuitenkaan ole verrannollinen tilanteeseen, jossa järjestämisvastuussa olevan tahon oikeutta tuottaa palveluita itse rajoitettaisiin. Valtiosääntöoikeudellisesti relevantti kysymyksenasettelu eroaa täten merkittävästi siitä tilanteesta, jota perustuslakivaliokunta arvioi edellisellä vaalikaudella. Vertailukohdan Marinin hallituksen esittämän sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille tulisikin Sipilän hallituksen sote-uudistuksen sijasta muodostaa järjestämisvastuun toteuttamisen nykytila, jossa kunnille on annettu laaja harkintavalta päättää niiden järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotannosta.^{14 15}

Marinin hallituksen sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisikin perusteltua tarkastella, huomioiden järjestämisvastuun toteuttamisen nykytila, seuraako perustuslain 19.3 §:stä välttämätön tarve säätää esimerkiksi hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta (järjestämislain 8 §:n 2 momentti), ostopalvelujen käytön rajoittamisesta (järjestämislain 12 §) tai olemassa olevien ostopalvelusopimusten mitätöinnistä (voimaannpanolain 29 §). Tällainen tarkastelu on perusteltua sen varmistamiseksi, ettei ehdotetuista rajoituksista aiheutuvia muiden perustuslain turvaamien oikeushyvien rajoituksia (esim. koskien hyvinvointialueiden itsehallintoa tai yksityisten palveluntuottajien omaisuudensuojaa) perustella kyseisten rajoitusten valtiosääntöoikeudellisella välttämättömyydellä, jos ne eivät sitä tosiasiallisesti ole.

Marinin hallituksen sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei täten voida sellaisenaan soveltaa perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksesta antamia lausuntoja, sillä kyseessä ovat perusratkaisuiltaan täysin erilaiset uudistukset. Nyt ehdotetun sote-uudistuksen perustuslainmukaisuutta tulisikin arvioida omana kokonaisuutenaan ja huomioiden kaikki kyseisen uudistuksen ominaispiirteet. Tämä on välttämätöntä jo siksi, että välttämättömyys säätää eräiden perusoikeuksien rajoittamisesta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla tulee valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisesti arvioiduksi.

¹⁴ Myös hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot (PeVL 26/2017, 15/2018 ja 65/2018) eivät sellaisenaan sovellu vireillä olevan sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ehdotetun uudistuksen perusratkaisujen olennaisten eroavaisuuksien vuoksi.

¹⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 (s. 41) todetaan nimenomaisesti seuraavaa: "Jos järjestelmä rakennettaisiin sen varaan, että maakunta voisi itse tuottaa kyseessä olevia palveluita, ei sääntelyyn sisältyisi nyt kyseessä olevan kaltaista ongelmaa." Kun perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että sääntelyyn ei sisältyisi perustuslakivaliokunnan silloin havaitsemia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jos maakuntien oikeutta tuottaa palveluita ei rajoitettaisi, on kyseenalaista, miten nykyisen sote-uudistuksen yhteydessä täysin erilaista rakennetta voitaisiin perustella kyseisillä lausunnoilla.

3. HYVINVOINTIALUEIDEN JÄRJESTÄMISVASTUU JA SEN TOTEUTTAMISEEN KOHDISTUVAT RAJOITUKSET

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuusta sosiaali- ja terveyspalveluita koskien. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen on liitetty myös rajoitus hankkia tiettyjä ostopalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Ehdotetussa voimaanpanolaissa säädettäisiin lisäksi eräiden yksityisten palveluntarjoajien kanssa solmittujen ostopalvelusopimusten taannehtivasta mitätöinnistä tai irtisanomisesta. Hallituksen esityksessä tarvetta siirtää vastuuta palvelutuotannosta yksityisiltä palveluntarjoajilta järjestämisvastuulliselle taholle on perusteltu sillä, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuu ei muuten toteutuisi perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla.

Tässä jaksossa arvioidaan ensin sitä, voidaanko järjestämislain 8 §:n mukaista hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta koskevaa sääntelyä ja erityisesti sen sisältämää vaatimusta hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta perustella perustuslain 19.3 §:llä (Jakso 3.1). Kun järjestämisvastuun asettamisen valtiosääntöoikeudelliset perusteet on arvioitu, voidaan arvioida mikä merkitys näillä perusteilla on järjestämislaissa ehdotettuihin ostopalvelujen käyttöön kohdistuviin rajoituksiin sekä voimaanpanolaissa esitettyyn eräiden ostopalvelusopimusten taannehtivaan mitätöintiin ja irtisanomiseen (Jakso 3.2).

3.1 Hyvinvointialueiden järjestämisvastuu

3.1.1 Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta koskeva sääntely ja sen valtiosääntöoikeudelliset perustelut hallituksen esityksessä

Hallituksen esityksessä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta järjestämisvastuusta säädettäisiin järjestämislain 8 §:ssä. Mainitun lainkohdan 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämislain 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Hallituksen esityksen mukaan järjestämisvastuun toteutumista tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Tarkastelussa otettaisiin huomioon hyvinvointialueiden oman osaamisen sekä palvelutuotannon laajuus suhteessa hankittuihin palveluihin. Lisäksi tarkasteltaisiin hyvinvointialueiden varautumista palvelutuotannon häiriötilanteisiin. Hyvinvointialueen oman palvelutuotannon tulisi olla riittävän laajaa ja kattavaa siten, että omaa palvelutuotantoaan sopeuttamalla hyvinvointialue pystyy huolehtimaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista kaikissa tilanteissa.¹⁶

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen liittyen säädettäisiin myös rajoituksista tapoihin, joilla hyvinvointialue voi tämän vastuunsa toteuttaa. Järjestämislain 12 §:ssä kiellettäisiin tiettyjen palvelujen ostaminen yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi voimaanpanolain 29 §:ssä säädettäisiin sellaisten ostopalvelusopimusten taannehtivasta mitätöinnistä tai irtisanomisesta, jotka sisältävät järjestämisvastuuta koskevan sääntelyn kanssa ristiriidassa olevia sopimusehtoja. Ostopalveluiden käytön rajoituksia käydään jäljempänä läpi jaksossa 3.2 ja voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtivaa mitätöintiä ja irtisanomista jaksossa 3.3.

¹⁶ HE 8.12.2020 12. 4 s. 1112

Hallituksen esityksessä järjestämisvastuuta koskevaa sääntelyä on perusteltu perustuslain 19.3 §:n mukaisella julkisen vallan velvollisuudella turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Hallituksen esityksessä esitetty tulkinta järjestämisvastuun kiristämisen tarpeesta perustuu keskeisiltä osin siihen, että perustuslakivaliokunta on edellä kuvatulla tavalla Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan 26/2017 katsonut, että lainsäädännöllä on varmistettava järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla olevan sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.¹⁷

Hallituksen esityksessä perustuslakivaliokunnan lausunnoille on annettu keskeinen merkitys siitä huolimatta, että vireillä olevaan esitykseen ei sisälly Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaltaista valinnanvapausjärjestelmää. Hallituksen esityksen mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole otettu riittävästi huomioon sitä, mitä perustuslakivaliokunta edellytti Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevissa lausunnoissaan. Hallituksen esityksen mukaan tämä ilmenee mm. kuntien tekemistä ostopalvelusopimuksista sekä perusterveydenhuollon ulkoistuksista, joiden seurauksena järjestämisvastuussa olevien tahojen edellytykset tosiasiassa päättää järjestämisvastuuseensa kuuluvista asioista ja ohjata palvelutuotantoa perustuslain 19.3 §:n mukaisella tavalla eivät toteudu.¹⁸

3.1.2 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä on tehty pitkälle meneviä oikeudellisia johtopäätöksiä nykytilanteen korjaamistarpeesta perustuen perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä antamiin lausuntoihin. Kuten edellä jaksossa 2 on esitetty, kyseiset perustuslakivaliokunnan lausunnot on annettu kontekstissa, jossa järjestämisvastuullisten tahojen oikeutta tuottaa palvelut omana toimintanaan olisi monin tavoin rajoitettu ehdotetulla lainsäädännöllä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole kyseisissä lausunnoissaan arvioinut sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen nykytilaa, johon vireillä olevaa sote-uudistusta tulisi ensisijaisesti verrata.

Kuten todettua, hallituksen esityksessä järjestämisvastuun kiristämistä on perusteltu perustuslain 19.3 §:llä ja viitattu tältä osin perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksesta antamiin lausuntoihin. Tämä siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on kyseisissä lausunnoissaan nimenomaisesti todennut, ettei sen lainsäädännössä identifioimia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia olisi ylipäättään ollut, jos maakunnalla olisi ollut oikeus itsekkin tuottaa palveluita.¹⁹ Hallituksen esityksessä nyt ehdotettua lainsäädäntöä tulisi näin ollen arvioida omana itsenäisenä kokonaisuutenaan.

Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Pykälän säädöshistorian mukaan säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, eikä se siten edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.²⁰ Perustuslain 19.3 §:n sanamuodosta tai sen esitöistä ei täten ole johdettavissa suoria perusteita sille, että turvaamisvastuun toteuttamiseksi hyvinvointialueilla tulisi itsellään olla riittävä oma palveluntuotanto, jonka varmistamiseksi lainsäädännöllä tulee rajoittaa hyvinvointialueiden käytössä olevia vaihtoehtoisia tapoja palveluiden järjestämiseksi.

Perustuslain 19.3 §:stä seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava *riittävien* sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta. Perustuslain esitöissä todetaan, että palvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia

¹⁷ HE 8.12.2020 12.4 s. 1110.

¹⁸ HE 8.12.2020 12.4 s. 1110–1111.

¹⁹ PeVL 26/2017 s. 41.

²⁰ HE 309/1993 15 a §:n yksityiskohtaiset perustelut.

yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.²¹ Perustuslakivaliokunta on viitannut kyseiseen palvelujen tason riittävyyden määritelmään mm. lausunnoissaan 20/2004, 30/2013 sekä 26/2017. Perustuslakivaliokunta on Sipilän hallituksen sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä todennut, että vaikka perustuslain 19.3 § asettaa julkiselle vallalle palveluiden turvaamisvelvoitteen, se ei estä sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta.²²

Kun riittävien palvelujen turvaamisen lähtökohtana on, että jokaiselle ihmiselle tulee luoda edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä, tulisi nykytilannetta ja hallituksen nyt esittämää sote-uudistusta sekä siihen sisältyviä rajoituksia tarkastella ensisijaisesti tämän lähtökohdan valossa. Rajaamalla hyvinvointialueiden käytössä olevia vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseksi hyvinvointialueita estetään toteuttamasta järjestämisvastuutaan kunkin alueen näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla, ja rajataan merkittävästi järjestäjän keinovalikoimaa järjestää palvelut saavutettavasti, yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaalla tavalla.

Edelleen, kun perustuslain 19.3 § nimenomaan edellyttää, että julkisen vallan tulee *turvata* riittävät palvelut kaikille, ja kun yksityiskohtaisia rajoja tämän turvaamisvelvoitteen toteuttamiselle ei ole perustuslailla asetettu, voidaan todeta, että perustuslaki ei suoraan edellytä sitä, että hyvinvointialueen tulisi omata riittävä oma palveluntuotanto suhteessa sen yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimiin palveluihin järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla. Tyhjentävä sääntely järjestämisvastuussa olevan tahon oman tuotannon määrästä ja sisällöstä ei myöskään ole välttämättä tarkoituksenmukaista, sillä kaavamainen sääntely voi johtaa vastakkaiseen lopputulokseen, toisin sanoen perusoikeuksien saatavuuden estymiseen²³.

3.2 Ostopalveluiden käytön rajoittaminen

3.2.1 Ostopalveluiden käytölle asetetut rajoitukset ja niiden valtiosääntöoikeudellinen perusteleminen hallituksen esityksessä

Osana sote-uudistusta ehdotetaan säädettäväksi järjestämislain 12 §, jolla rajoitettaisiin hyvinvointialueiden edellytyksiä hankkia sosiaali- ja terveyspalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Järjestämislain 12 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue voisi ensinnäkin hankkia asiakkaille annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta vain silloin, kun palvelujen hankkiminen olisi tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hankittavien palvelujen tulisi myös olla sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteutumisesta kaikissa tilanteissa myös hankittavien palvelujen osalta.

Lisäksi järjestämislain 12 §:n 2 momentissa kiellettäisiin kokonaan tiettyjen palvelujen hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta. Tällaisia palveluita olisivat julkisen vallan käyttöä sisältävät palvelut, sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu sosiaalityö sekä sosiaalipäivystys, sekä tietyin poikkeuksin kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut sekä ensihoitopalveluiden järjestämiseen liittyvät tehtävät.

Järjestämislain 12 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on lähtökohtaisesti vastattava palvelutarpeen arvioinnista myös hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityiset palveluntarjoajat voisivat kuitenkin perusterveydenhuollon palveluja tuottaessaan vastata asiakkaan hoidon tarpeen arvioinnista ja hoitoratkaisujen tekemisestä, hoitosuunnitelman laatimisesta sekä lähetteen laatimisesta erikoissairaanhoidon. Erikoissairaanhoidon osalta hoidon tarpeen arvioinnin sekä hoitoratkaisut tekisi kuitenkin aina virkasuhteessa oleva lääkäri (pl. perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavissa olevat ja niihin kiinteästi liittyvät erikoissairaanhoidon palvelut, jotka eivät

²¹ HE 309/1993 15 a §:n yksityiskohtaiset perustelut.

²² PeVL 26/2017 s. 32.

²³ Ks. myös professori Juha Lavapuron STM:lle antama asiantuntijalausunto, [pvm], s. 6.

vaadi erikoissairaanhoidon sairaala- tai poliklinikkaolosuhteita ja joissa asiakkaan hoitovastuu säilyy perusterveydenhuollossa).

Hallituksen esityksessä ehdotettuja rajoituksia ostopalveluiden käytölle erikoissairaanhoidossa on perusteltu sillä, että varsinkin hoidon tarpeen arviointiin ja hoitoratkaisuihin liittyy merkittäviä ratkaisuja asiakkaan oikeudesta saada julkisin varoin maksettavaa hoitoa. Nämä palvelut on hallituksen esityksen mukaan perusteltua pitää hyvinvointialueen vastuulla, jotta voidaan varmistua hoitoon pääsyn yhdenvertaisuudesta. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan rajoitukset turvaisivat hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumista siltä osin, että hyvinvointialueella olisi riittävä oma osaaminen myös kaikilla lääketieteen erikoisaloilla.²⁴

Hallituksen esityksessä ostopalveluiden käytölle asetettuja rajoituksia on yleisesti perusteltu tarpeella varmistaa hyvinvointialueen riittävä oma palveluntuotanto, jotta perustuslain 19.3 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutuisi. Hallituksen esityksessä on todettu, että järjestämislain 12 §:ssä asetetut rajoitukset varmistaisivat, että hyvinvointialue ei siirrä järjestämisvastuutaan yksityisille palveluntuottajille ja että sille jää kyky vastata palveluista kaikissa olosuhteissa.²⁵

3.2.2 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Edellä kuvatulla tavalla hallituksen esityksellä rajoitettaisiin ostopalveluiden käyttöä hyvinvointialueiden toimesta. Käytännössä rajoitukset merkitsevät hyvinvointialueiden itsenäisen päätösvallan rajoittamista järjestämisvastuunsa toteuttamisen osalta. Tällaista päätösvallan rajoittamista tulisi valtiosääntöoikeudellisesti tarkastella sekä suhteessa perustuslailla turvattuun alueelliseen itsehallintoon²⁶ että yksityisten palveluntuottajien oikeuksiin.

Edellä esitetyn mukaisesti hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden päätösvallalle asetettuja rajoituksia on perusteltu toisaalta perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asettamalla velvollisuudella turvata riittävät sosiaali- ja terveysterveystoimet, ja toisaalta perustuslain 124 §:llä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain 124 § estää myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle.

Edellä jaksossa 3.1.2 esitetyn mukaisesti perustuslain turvaamien oikeuksien rajoittamista vireillä olevan sote-uudistuksen yhteydessä perustuslain 19.3 §:n perusteella tulisi lähtökohtaisesti tarkastella kriittisesti. Lähtökohtainen oletama, jonka mukaan sosiaali- ja terveysterveystoimien riittävä saatavuus vaarantuisi ostettaessa palveluja laajasti eri tahoilta, ei ole välttämättä oikeudellisesti ja/tai tosiasiallisesti perusteltu. Sen puolesta, että hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiskeinojen laintasoinen rajoittaminen ei ole välttämätöntä perustuslain 19.3 §:n perusteella, puhuu myös nykytilanteen tähänastinen oikeudellinen arviointi. Tällä hetkellä kunnat saavat sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan järjestää järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut vaihtoehtoisilla tavoilla, esimerkiksi ulkoistamalla palveluiden tuotannon suurelta osin yksityisille palveluntuottajille. Mainittu laki on ollut voimassa vuodesta 1992 lähtien ja sen nykyinen 4 § vuodesta 2003 lähtien.

Vaikka lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, perustuslakivaliokunta on myöhemmin tarkastellut lakimuutoksen yhteydessä säännösten perustuslainmukaisuutta. Lausunnossaan 20/2004

²⁴ HE 8.12.2020 s. 692.

²⁵ HE 8.12.2020 s. 1111–1112.

²⁶ Perustuslain 121.4 § takaa myös kuntia suuremmille alueille itsehallinnon, jonka perusteiden tulisi määräytyä itsehallinnon perusteiden eli kansanvaltaisuuden sekä päätösvallan mukaisesti (HE 1/1998 s. 176; PeVL 26/2017 s. 19–20; 63/2014 s. 3; 24/2008 s. 2; 23/2001 s. 2.) Kuntia suurempien alueiden itsehallinnon perusteita käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä jaksossa 5.

perustuslakivaliokunta muun muassa katsoi, että kunta voi hoitaa kaikki erikoissairaanhoidon palvelujen piiriin kuuluvat tehtävänsä lain 4 §:n mainitsemilla vaihtoehtoisilla tavoilla.²⁷ Perustuslakivaliokunta ei ole nykytilannetta tarkastellessaan indikoinut, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksiä koskeva nykyinen sääntely ei olisi riittävää turvaamaan perustuslain 19.3 §:n mukaisten perusoikeuksien toteutuminen.

Hallituksen esityksessä esitetyt päinvastaiset oikeudelliset kannanotot perustuvat keskeisiltä osin perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskeviin lausuntoihin. Sipilän hallituksen sote-uudistus olisi edellä jaksossa 2 kuvatulla tavalla toteutuessaan merkinnyt olennaista muutosta palveluiden järjestämisen ja tuotannon nykytilaan verrattuna. Jos nykyistä lainsäädännöllistä tilannetta ei kuitenkaan itsessään voida pitää perustuslain kannalta ongelmallisena, myöskään hyvinvointialueiden järjestämismääräyksiä toteuttamiseksi käytössä olevien keinojen rajoittamista järjestämislain 8 ja 12 §:ssä ehdotetulla tavalla ei voitane pitää valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä perustuslain 19.3 §:n nojalla, etenkin kun otetaan huomioon, että kyseiset rajoitukset samalla kaventavat tulevien hyvinvointialueiden perustuslain 121 §:n 4 momentin turvaamaa itsehallintoa.

Hallituksen esityksessä osaa ostopalveluiden käytölle asetetuista rajoituksista on perusteltu myös perustuslain 124 §:llä, joka rajoittaa julkisen hallintotehtävän antamista muille kuin viranomaisille. Hallituksen esityksessä on katsottu, että kaikkien hyvinvointialueen järjestämismääräyksiä kuuluvien sosiaali- ja terveystalveluiden tuottaminen tulisi luokitella julkiseksi hallintotehtäväksi, jonka delegoinnin yksityiselle tulee täyttää perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset. Sosiaali- ja terveystalveluiden tuotannon kategorista määrittelyä julkisiksi hallintotehtäviksi on käsitelty erikseen jäljempänä jaksossa 4.

Ostopalveluiden käytölle ehdotettujen rajoitusten osalta on myös otettava huomioon, että hallituksen esityksessä ei ole pystytty luotettavasti arvioimaan rajoitusten vaikutuksia yksityisiin palveluntuottajiin. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että sääntely vaikuttaisi ”joihinkin yritysten potentiaaleihin markkinoihin”.²⁸ Kun otetaan huomioon, että kyseisten rajoitusten säätämiseksi ei vaikuttaisi kaikilta osin olevan valtiosääntöoikeudellisesti pakottavia perusteita, tulisi rajoituksia arvioitaessa kiinnittää erityistä huomioita niiden mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin yksityisten palveluntuottajien näkökulmasta.

3.3 Voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtiva mitätöinti ja irtisanominen

3.3.1 Voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtiva mitätöinti tai irtisanominen ja sen valtiosääntöoikeudellinen perusteleminen hallituksen esityksessä

Ostopalveluiden käytölle järjestämislaissa asetettaviin rajoituksiin liittyy läheisesti voimaantulonlain 29 §, jossa säädettäisiin tiettyjen kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen yhteydessä siirtyvien ostopalvelusopimusten taannehtivasta mitätöinnistä tai irtisanomisesta. Voimaantulonlain 29 §:ssä on eritelty toisaalta sellaiset sopimukset, jotka olisivat taannehtivasti mitättömiä suoraan lain nojalla sekä toisaalta sellaiset sopimukset, jotka hyvinvointialue voisi irtisanoa päättymään ennalikaisesti sopimuksen irtisanomisehdoista riippumatta.

Voimaantulonlain 29 §:n 1 momentin mukaan mitättömiä olisivat ensinnäkin sellaiset sopimukset, joissa olisi sovittu vastoin järjestämislain 12 §:n 2 tai 3 momentin mukaisia ostopalveluiden käytön rajoituksia. Tämän lisäksi ostopalvelusopimus olisi mitätön, jos siinä olisi sovittu hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä ja järjestämislain 8 §:ssä tarkoitetuista järjestämismääräyksiin kuuluvista tehtävistä siten, että olisi ilmeistä, että hyvinvointialue ei tosiasiallisesti vastaa järjestämismääräyksiin kuuluvasta päätösvallassa. Sopimus olisi mitätön kokonaisuudessaan tai ainoastaan siltä osin, kun siinä on sovittu edellä

²⁷ PeVL 20/2004 s. 3.

²⁸ HE 8.12.2020 s. 308.

mainittujen säännösten vastaisesti. Mitättömyys koskisi palvelujen hankkimista koskevien sopimusten lisäksi myös niihin liittyviä vuokra- sekä käyttöoikeussopimuksia.

Hyvinvointialueille annettaisiin lisäksi oikeus irtisanoa tietyt kriteerit täyttäviä sille siirtyviä sopimuksia huolimatta niiden sisältämistä irtisanomisehdoista. Hyvinvointialue voisi irtisanoa sille siirtyneen sopimuksen, jos siinä olisi sovittu palvelujen ostamisesta siten, että hyvinvointialueella ei yhden taikka useamman ostopalvelusopimuksen johdosta olisi riittävää omaa palveluntuotantoa järjestämislain 8 §:n edellyttämällä tavalla. Irtisanomisoikeus koskisi myös sopimuksia, joiden perusteella hyvinvointialueella ei olisi mahdollisuutta vastata hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 1 momentin 1–4 kohdan mukaisista tehtävistä. Sopimuksen irtisanomisoikeus ulottuisi niin ikään vuokra- ja käyttöoikeussopimuksiin sekä työvoiman ja vuokratyövoiman käyttöoikeussopimuksiin.

Ehdotetun voimaannpanolain 30 §:n mukaan hyvinvointialue ei vastaisi sopimuksessa mahdollisesti sovitusta sopimussakosta, jos sopimus olisi mitätön tai se irtisanottaisiin päättymään voimaannpanolain 29 §:n perusteella. Voimaannpanolain 30 §:n mukaan yksityisellä palveluntuottajalla ei myöskään olisi oikeutta saada vahingonkorvausta sopimuksen mitätöinnistä tai irtisanomisesta, paitsi jos kyseessä on välitön vahinko, joka on aiheutunut sellaisista sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jotka jäävät palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän.

Hallituksen esityksen mukaan ostopalvelusopimusten taannehtivaa mitätöimistä ja irtisanomista koskeva sääntely tukee vaatimusta hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta, joka puolestaan seuraa julkisen vallan veloitteesta turvata perustuslain 19.3 §:n mukaisten perusoikeuksien toteutuminen kaikissa tapauksissa. Hallituksen esityksessä on katsottu, että tiettyjen ostopalvelusopimusten voimassaolon jatkaminen tarkoittaisi, että palveluita ei pystyttäisi tuottamaan hyvinvointialueen alueella yhdenvertaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen edellyttämällä tavalla, tai että sopimuksiin sisältyisi perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä riskejä.²⁹

3.3.2 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Voimaannpanolain 29 §:ssä ehdotettu sääntely on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kanssa. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä.³⁰ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että tavallisella lailla ei tulisi puuttua yksityisten väliin sopimussuhteisiin taannehtivasti. Täydellistä kieltoa taannehtivaan sopimussuhteiden puuttumiseen ei kuitenkaan ole.³¹

Voimaannpanolain 29 §:ssä ehdotettu taannehtiva puuttuminen kuntien/kuntayhtymien ja yksityisten palveluntuottajien välillä tehtyihin sopimuksiin merkitsee yksityisten toimijoiden perusteltujen odotusten suojan loukkaamista yksityisten toimijoiden asemaa heikentävällä tavalla. Koska sääntelyllä kajotaan yksityisten toimijoiden perustuslailla turvattuihin oikeuksiin, tulisi sille osoittaa valtiosääntöoikeudellisesti välttämätön peruste, minkä lisäksi rajoitusten tulisi olla hyväksyttäviä sekä oikeassa suhteessa yhteiskunnalliseen tarpeeseen rajoitusten säätämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan 30/2016 tarkastellut valtiosääntöoikeudellisia reunaehdoja sääntelylle, jolla puututaan taannehtivasti sopimussuhteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyys perustuu ajatukseen yksityisten toimijoiden perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Tähän suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Varallisuusoikeudellisia oikeustoimia ei siis voida säännellä tavalla, joka

²⁹ HE 8.12.2020 s. 1185.

³⁰ PeVL 30/2016.

³¹ Ks. esim. PeVL 42/2006; 63/2002 ja 37/1998.

heikentäisi kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa. Omaisuuden suojaan puututtaessa perusteita rajoituksiin tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.³²

Omaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset liittyvät tarkoituksen hyväksyttävyyteen sekä siten sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Näitä yleisiä rajoitusedellytyksiä perustuslakivaliokunta on arvioinut muun muassa lausunnossaan 36/2010. Perustuslakivaliokunta nosti tältä osin esiin sen, että yksityisten perusteltujen odotusten suojaan kajoamista sekä lakiehdotuksen konkreettisia seurauksia yksityisten oikeusasemaan tulee arvioida suhteessa lakiehdotuksen mahdollisiin yhteiskunnallisiin perusteisiin. Kyseisessä lausunnossa otettiin kantaa nimenomaan omaisuuden suojaan vaikuttavaan taannehtivaan lainsäädäntöön, ja perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan huomioon mm. ehdotetun lain määräaikaisuuden, jonka johdosta seuraukset yksityisille toimijoille olisivat jääneet rajallisiksi.

Hallitus on perustellut voimaannanolain 29 §:n omaisuudensuojaa rajoittavia säännöksiä perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asettamalla velvollisuudella turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Edellä kuvatulla tavalla perustuslain 19.3 §:stä ei kuitenkaan voida johtaa välttämätöntä vaatimusta säätää hyvinvointialueiden järjestämisvastuun kiristämisestä, eikä siten myöskään ostopalvelusopimusten käyttöön kohdistuvista rajoituksista. Valtiosääntöoikeudellisesti olennainen kysymys on tällöin se, voidaanko perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan rajoittamista voimaannanolain 29 §:ssä ehdotetulla tavalla kuitenkin perustella jollain muilla oikeudellisilla näkökohdilla.

Hallituksen esityksessä ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota mitätöitäväksi tai irtisanottaviksi ehdotettujen ulkoistussopimusten tosiasialliseen sisältöön, vaan sopimusten on jo lähtökohtaisesti oletettu vaarantavan julkisen vallan edellytykset turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla. Sääntelyn kohteena olevat ulkoistussopimukset sisältävät kuitenkin useita sellaisia sopimusehtoja, jotka turvaavat palveluiden järjestämisvastuussa olevan julkisyhteisön edellytykset huolehtia palveluiden riittävästä saatavuudesta perustuslain 19.3 §:n velvoittamalla tavalla sekä tavanomaisissa olosuhteissa että mahdollisissa palvelutuotannon häiriötilanteissa. Tältä osin voidaan viitata muun muassa seuraaviin sopimusten sisältöä koskeviin havaintoihin:³³

- Sopimuksissa on yleensä sovittu palvelutuotannossa käytettävän henkilöstön, tilojen sekä tarvikkeiden siirtymisestä takaisin kunnalle sopimuksen päättyessä.
- Mahdolliset poikkeamat palvelutasossa on sanktioitu esimerkiksi sopimussakoilla sekä laskutusvähennyksillä, ja kunnalla on olennaisen sopimusrikkomuksen osalta myös oikeus sopimuksen purkamiseen.
- Sopimuksissa on sovittu palveluntuottajan velvollisuudesta avustaa kuntaa palvelutuotannon siirrossa sopimuksen päättyessä sekä jatkaa palvelutuotantoa määräajan sopimuksen päättyessä ennenaikaisesti.
- Ennalta arvaamattomat tapahtumat on huomioitu sopimuksissa kattavasti mm. hinnoittelun osalta ja palveluntuottajalla on velvollisuus tuottaa palvelua myös poikkeusoloissa.
- Kunnilla on laajat auditointioikeudet palvelutuotantoa koskien sekä erilliset palvelutuotannon ohjaus-/seurantaryhmät.

³² PeVL 30/2016 lausunnossa viitataan varallisuus oikeudellisten oikeustoimien osalta mm. seuraaviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin: 37/1998, 33/2002, 63/2002, 21/2004 sekä 42/2006.

³³ Esitetty yhteenveto perustuu yhteensä yhdeksän sellaisen ostopalvelusopimuksen tarkasteluun, jolla kunta on ulkoistanut merkittävän osan järjestämisvastuulleen kuuluvien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta yksityiselle palveluntarjoajalle.

- Potilastietojen osalta kunta säilyy sopimuskauden ajan rekisterinpitäjänä, ja potilastietorekisterit palautetaan kunnalle sopimuksen päättyessä.

Kun otetaan huomioon yllä mainitut ostopalvelusopimusten tyypillisesti sisältämät sopimusehdot, laajamittaisiakaan sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksia ei voitane pitää perustuslain 19.3 §:n vastaisina siksi, että ne estäisivät julkista valtaa huolehtimasta palveluiden riittävästä saatavuudesta. Kun palvelutuotannon ulkoistuksia arvioidaan niiden yhteiskunnallisessa kontekstissa, huomioiden erityisesti järjestämisvastuussa olevien julkisyhteisöjen rajalliset taloudelliset resurssit palveluiden järjestämiseksi sekä väestön vanhenemisesta aiheutuva yleinen palvelutuotannon kustannusten kasvu, vaikuttaa pikemminkin perustellulta katsoa, että ulkoistukset yhtenä vaihtoehtona palveluiden järjestämiseksi lisäävät järjestämisvastuussa olevien julkisyhteisöjen edellytyksiä huolehtia perustuslain 19.3 §:n mukaisesta velvoitteestaan.³⁴

Tiedossamme ei myöskään ole ainuttakaan konkreettista esimerkkiä tilanteesta, jossa perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus olisi vaarantunut esimerkiksi sopimuskauden päättymisen tai palveluntuottajan konkurssin seurauksena. Näin ollen on hyvin vaikea pitää perusteltuna näkemystä, jonka mukaan laajamittaisiakaan ostopalveluiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi pitää perustuslain vastaisena siksi, että se estää julkista valtaa huolehtimasta palveluiden riittävästä saatavuudesta perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella on hyvin vaikea nähdä, että voimaannanolain 29 §:stä aiheutuvalle perustuslain turvaaman omaisuudensuojan rajoittamiselle voitaisiin osoittaa oikeudellisesti riittävät perusteet. Asiaa tulisi tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon tosiasiallinen tarve rajoitusten säätämiseksi ja rajoitusten vaikutukset yksityisten oikeusasemaan. Tässä tapauksessa yksityisten toimijoiden oikeuksia rajoitettaisiin tarpeettoman laajasti, vaikka yhteiskunnallisia perusteita rajoitusten säätämiseksi ei ole.

³⁴ Tämän kysymyksen tarkastelusta on huomauttanut myös lainsäädännön arviointineuvosto, joka lausunnossaan 9.11.2020 on todennut kiinnittävänsä "huomiota riskeihin palvelujen saatavuudesta, jos yksityisiä sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistuksia mitätöidään/irtisanotaan, ja yksityisen sektorin ostopalvelujen käyttöä ja alihankintaa rajoitetaan".

4. JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN KÄSITE JA SEN ULOTTAMINEN KAIKKEEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIDEN TUOTANTOON

4.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa hyvinvointialueen hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveyspalveluja, kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla on täyttyvä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset koskien julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle. Näin on siitä huolimatta, että hallituksen esityksenkin mukaan kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut eivät välttämättä yksiselitteisesti olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista.³⁵ Hallituksen esityksessä tehtyä ratkaisua perustellaan muun muassa sillä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen suhteen, mikä yksittäinen palvelu tai tehtävä olisi kulloinkin katsottava selkeästi julkiseksi hallintotehtäväksi tai julkisen vallan käyttöksi ei ole lainsäädännön keinoin mahdollista.³⁶ Samalla hallituksen esityksessä on kuitenkin toisaalla katsottu, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluva ja sen rahoittama sosiaali- ja terveydenhuolto on ymmärrettävissä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi, sillä siinä on kyse yksilön perusoikeuksien toteuttamisesta.³⁷

Hallituksen esityksessä tehty ratkaisu perustuslain 124 §:n mukaisten vaatimusten ulottamisesta kaikkiin yksityisiltä palveluntuottajilta hankittaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ilmenee konkreettisesti useista ehdotetun järjestämislain säännöksistä. Järjestämislain 12 §:n 1 momentissa edellyttäisiin ensinnäkin, että hankittaessa palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta palveluiden hankinnan on oltava tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Järjestämislain 12 §:n 2 momentissa puolestaan kiellettäisiin julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta, ellei lailla toisin säädetä. Järjestämislain 12 §:n 2 momentissa olisi myös määritelty sellaiset palvelut, joiden katsotaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja joita ei täten voitaisi hankkia lainkaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällaisia palveluita olisivat sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu sosiaalityö sekä sosiaalipäivystys sekä terveydenhuoltolain tarkoittama ensihoitopalvelu, lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia. Erikoissairaanhoidon osalta myös hoidon tarpeen arviointi sekä hoitoratkaisuihin liittyvät päätökset jäisivät kokonaisuudessaan hyvinvointialueen vastuulle.³⁸

Perustuslain 124 §:n mukaisten vaatimusten ulottaminen kaikkiin yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ilmenee myös järjestämislain 19 §:stä, jonka mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan olisi toiminnassaan noudatettava hallinnon yleislakeja. Järjestämislain 20 §:ssä puolestaan säädettäisiin, että hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikoslain rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan järjestämislain 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Mainittujen järjestämislain säännösten tarkoituksena on osaltaan vahvistaa perustuslain 124 §:n vaatimusten toteutumista tilanteessa, jossa palveluja hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta järjestämislain 12 tai 13 §:n nojalla.

4.2 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Julkisen vallan käyttöä on perustuslain 124 §:ssä jaoteltu merkittävään julkisen vallan käyttöön sekä julkisen vallan käyttöön. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa yksityisen hoidettavaksi. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä voidaan sen sijaan antaa yksityisen hoidettavaksi perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täytyessä.

³⁵ HE 8.12.2020 s. 1114.

³⁶ HE 8.12.2020 s. 682.

³⁷ HE 8.12.2020 s. 681.

³⁸ HE 8.12.2020 s. 691–692.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan laajaa hallintotehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.³⁹ Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää ensinnäkin nimenomaista lailla säätämistä tai lakiin perustuvaa valtuutusta. Siirron edellytyksenä on lisäksi, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 124 §:n mukaisen sääntelyn piirissä on katsottu harjoitettavan myös sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, mihin ei sisälly päätöksentekoa tai julkisen vallan käyttöä ja jolla ei siten ole suoranaisia oikeusvaikutuksia.⁴⁰ Tällaiseksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi on katsottu suuri osa sosiaali- ja terveystalvetaista, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja huoltotoiminta.⁴¹ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että yksityisen tahon tuottaessa tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi luokiteltavia palveluja toimintaan voivat soveltua hallinnon yleislait, kuitenkin siten, että hallintolain merkitys rajoittuu hallintolain 2 luvun mukaisiin hyvän hallinnon perusteisiin. Näin ollen mm. hallintoasian käsittelyä ja hallintopäätösten tekemistä koskeva sääntely ei sääntelisi yksityisen tahon toimintaa palveluja tuottaessa.⁴²

Perustuslain 124 §:n perusteella yksityisen hoidettavaksi voidaan toisin sanoen antaa sekä tosiasiallista hallintotoimintaa että julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet pystytään turvaamaan sääntelyn tarkkuuden ja asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla,⁴³ kun taas julkista vallankäyttöä sisältävien tehtävien hoitamiseen soveltuvat kaikki hallinnon yleislait, jolloin muun muassa valituskelpoisen päätöksen antamista koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi.

Hallituksen esityksessä nyt tehdystä ratkaisusta seuraa, että kaikkien hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankintaan yksityiseltä palveluntuottajalta sovellettaisiin perustuslain 124 §:n mukaisia julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevia vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n mukaiset oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja näitä vaatimuksia on tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään⁴⁴ sekä muihin perusoikeussäännöksiin.⁴⁵ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 21 §:n edellyttämää asianomaisen oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia ei saa vaarantaa edes silloin, kun kyse on automaattisesta päätöksenteosta massaluonteisessa toiminnassa.⁴⁶ Vastaavaa velvollisuutta tuottaa valituskelpoinen päätös ei kuitenkaan ole käsillä silloin, kun kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.⁴⁷ Siinä missä nykyisin sosiaali- ja terveystalvetaisten tuotannossa on vakiintuneesti katsottu olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, hallituksen esityksellä kyseisten palvelujen tuottamisessa edellytettäisiin sovellettavan täysimääräisesti hallinnon yleislakeja.

Luokiteltaessa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvetaisten tuotanto kategorisesti julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, ongelmaksi saattaa muodostua se, miten käytännössä toteutetaan potilaan oikeus saada valituskelpoinen päätös esimerkiksi hoidontarpeen arviointia ja hoitoon ottamista koskien. Kyseinen ongelma ei kohdistuisi ainoastaan yksityisten

³⁹ HE 1/1998 124 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁴⁰ HE 8.12.2020 s. 682.

⁴¹ HE 95/2005, jakso 2.1.3.

⁴² PeVL 27/2014 s. 3.

⁴³ PeVL 72/2018, PeVL 24/2001 ja PeVL 26/2017 s. 47.

⁴⁴ Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 21 §:n toinen momentti edellyttää myös, että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi sekä saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

⁴⁵ HE 1/1998 124 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁴⁶ Ks. PeVL 78/2018, PeVL 49/2017, PeVL 35/2005.

⁴⁷ PeVL 32/2012 s. 5, PeVL 51/2006 s. 6, PeVL 52/2005 s. 2.

palveluntuottajien tuottamiin palveluihin, vaan potilaalla tulisi olla tämä oikeus myös hyvinvointialueen omana toimintanaan tuottamissa palveluissa. Hallituksen esityksessä tätä ongelmaa ei kuitenkaan ole tarkasteltu yksityiskohtaisemmin.⁴⁸

Todettakoon, että hallituksen esityksessä ehdotettua julkisen hallintotehtävän käsitteen ulottamista kaikkiin yksityisten palveluntuottajien tuottamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin on perusteltu myös viittaamalla perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksesta antamiin lausuntoihin.⁴⁹ Kyseiset lausunnot koskivat tilannetta, jossa valinnanvapausmallin seurauksena merkittävä osa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta olisi siirretty yksityisille palveluntuottajille. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettu sääntely ei tältä osin olisi vastannut sitä perustuslakiuudistuksen tavoitetta, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille.⁵⁰

Kun Marinin hallituksen sote-uudistuksessa yksityisille palveluntuottajille ei ehdoteta delegoitavaksi nykytilannetta suurempaa osuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta, vaan päinvastoin rajoitetaan hyvinvointialueiden mahdollisuutta hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien perustuslain 124 §:ää tulkintaa koskevien lausuntojen soveltuminen sellaisenaan nyt ehdotetun uudistuksen (tai lainsäädännön nykytilan) valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin on kyseenalaista (ks. myös jakso 2 edellä).

Asian tarkastelussa olisikin otettava huomioon, että nyt ehdotettu sote-uudistus ei muuta asian tarkastelun vakiintuneita valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia. Nykytilanteessa on lähtökohtaisesti katsottu sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa olevan (ainakin pääasiallisesti) kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Edellä esitetyllä tavalla hallituksen esityksessäkin on tuotu esiin, että kaikissa yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavissa palveluissa ei välttämättä yksiselitteisesti olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamista. Silti hallituksen esityksessä ehdotetaan esimerkiksi hallinnon yleislakien täysimääräistä soveltamista yksityisten palveluntuottajien toimintaan näiden tuottaessa hyvinvointialueille palveluita järjestämislain 12 tai 13 §:ssä perusteella.

Hallituksen esityksessä ehdotettuun sääntelyyn sisältyy täten riski siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajille asetetaan sellaisia yleishallinto-oikeudellisia vaatimuksia, jotka eivät tosiasiallisesti ole tarpeen tuotettavien palvelujen laadun tai asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Vaarana on tällöin, että tarpeeton sääntely johtaa toimivien ja perustuslain 124 §:n näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomien ostopalvelu- ja ulkoistusratkaisujen syrjäytymiseen. Ehdotettu ratkaisu herättää myös perustellun kysymyksen siitä, miten julkisen hallintotehtävään käsitteeseen vakiintuneesti liittyvät asiakkaan oikeusturvakeinot ovat toteutettavissa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen nimenomaisessa kontekstissa.

⁴⁸ Todettakoon, että esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa viitannut siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kategorisointi julkisiksi hallintotehtäviksi voi johtaa siihen, että "oikeussuojajärjestelmään voi kohdistua sellaisia vaatimuksia, joihin ei voida vastata tuomioistuinten ratkaisuilla". (KHO:n vastaus STM:n lausuntopyyntöön, 25.09.2020, s. 14–15)

⁴⁹ HE 8.12.2020 s. 196.

⁵⁰ PeVL 26/2017 s. 52.

5. HYVINVOINTIALUEIDEN ITSEHALLINNON TOTEUTUMINEN

5.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kunnista ja niiden hallintoa koskevista periaatteista säädetään perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon.

Hallituksen esityksellä muodostettavien kuntia suurempien hyvinvointialueiden itsehallinto perustuu puolestaan perustuslain 121 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kuntia suurempien alueiden itsehallinnon rajoja on vaikea määrittää tarkkarajaisesti, sillä kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta ei Kainuun maakunnan itsehallintokokeilun lisäksi ole nykyisen perustuslain voimassa ollessa säädetty. Myöskään perustuslain esitöissä ei ole yksityiskohtaisemmin käsitelty kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon sisältöä.

Kuntia suurempien alueiden itsehallinnon järjestämiselle on kuitenkin löydettävissä tiettyjä oikeudellisia reunaehdoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentti muodostavat kokonaisuuden.⁵¹ Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisikin perusteltua tarkastella hyvinvointialueiden itsehallintoon kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyyttä analogisesti suhteessa perustuslain 121 §:n 1 mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Tätä tukee myös perustuslain esitöissä todettu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita sellaisten itsehallinnon periaatteiden mukaisesti,⁵² jotka ovat keskeisiltä osin muodostuneet nimenomaan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan todeta, että itsehallinnon toteutumisen lähtökohdana on kansanvaltaisuus, jonka ydinsisältönä on ylimmän päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus sekä julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.⁵³ Kunnallisen itsehallinnon osalta on lisäksi vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus liittyy kiinteästi kuntien oikeuteen päättää omasta taloudestaan, ja joka kuuluu siten itsehallinnon keskeisiin piirteisiin.⁵⁴

Perustuslakivaliokunta on Sipilän hallituksen sote-uudistuksen yhteydessä tarkastellut perustettavaksi ehdotettujen maakuntien toimintaan kohdistuvia rajoituksia perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin, ottaen kuitenkin huomioon näiden erityispiirteet tapauskohtaisesti ja kokonaisharkinnan kautta.⁵⁵ Sipilän hallituksen sote-uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti kansanvaltaisuuden periaatteen näkökulmasta huomiota maakuntien kiinteään valtion ohjaukseen sekä oman palveluntuotannon yhtiöittämisvelvollisuuteen. Tämän lisäksi valiokunta katsoi yksityiskohtaisten säännösten palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta vaikuttavan itsehallintoon.⁵⁶

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa onkin perusteltua tarkastella sitä, täyttääkö nyt perustettavien hyvinvointialueiden itsehallinto perustuslain 121 §:ssä itsehallinnolle yleisesti asetetut oikeudelliset reunaehdot. Toisaalta arvioinnin tulee kohdistua siihen, toteutuvatko kansalaisten demokraattista osallistumista koskevat perusoikeudet hyvinvointialueen vaalien kautta, huomioiden hyvinvointialueiden itsehallintoon kohdistuvat rajoitukset. Arvioinnissa on tältä osin perusteltua kiinnittää huomiota hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden

⁵¹ PeVL 20/2013 s. 9.

⁵² HE 1/1998 s. 176.

⁵³ PeVL 26/2017 s. 19–20; 176 63/2014 s. 3; 24/2008 s. 2; 23/2001 s. 2.

⁵⁴ HE 1/1998 120 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁵⁵ PeVL 26/2017 s. 22.

⁵⁶ PeVL 26/2017 s. 24–25.

järjestämistapaan kohdistuviin rajoituksiin, valtion huomattavaan ohjausvaltaan suhteessa hyvinvointialueisiin sekä hyvinvointialueiden rahoitusmalliin.

5.2 Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

5.2.1 Palveluiden järjestämistapoihin kohdistuvat rajoitukset

Edellä jaksossa 3 hallituksen esitystä on tarkasteltu yksityiskohtaisesti hyvinvointialueiden järjestämisvastuun toteuttamiseen kohdistuvien rajoitusten osalta. Järjestämislain 8 §:n mukaan järjestämisvastuun toteuttaminen edellyttää hyvinvointialuetta huolehtimaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset sekä riittävä oma palvelutuotanto. Järjestämislain 12 §:ssä puolestaan asetettaisiin rajoituksia sille, kuinka laajasti hyvinvointialue voi hankkia palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Hankittavien palvelujen olisi muun muassa oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta.

Hallituksen esityksessä ei ole erikseen arvioitu järjestämislain 8 ja 12 §:n valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä perustuslain 121.4 §:n mukaisen itsehallinnon oikeudellisten reunaehtojen näkökulmasta. Tältä osin voidaan alustavana huomiona todeta, että nykyiseen kuntien järjestämisvastuuta koskevaan lainsäädäntöön verrattuna ehdotettu lainsäädäntö rajoittaisi olennaisesti hyvinvointialueiden itsenäistä päätösvaltaa mitä tulee niiden järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen. Voimassa olevan kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Lain esitoissa on todettu, että erityislainsäädännön sallimissa rajoissa kunnan itsehallintoon kuuluu päättäminen siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä.⁵⁷

Kuten jaksossa 3 on esitetty, hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuusta sekä sen toteuttamiseen kohdistuvista rajoituksista säätämistä on perusteltu ennen kaikkea perustuslain 19.3 §:llä. Jaksossa esitetyn perusteella on kuitenkin kyseenalaista, voidaanko ehdotettujen rajoitusten katsoa olevan kaikilta osin välttämättömiä perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta. Näin ollen kyseiset rajoitukset saattavat merkitä hyvinvointialueen perustuslain 121.4 §:n mukaisen itsehallinnon rajoittamista ilman, että tällaiselle rajoittamiselle on olemassa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä peruste.

5.2.2 Valtion ohjausvalta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi myös muita hyvinvointialueiden itsehallintoa tosiasiallisesti kaventavia säännöksiä. Ehdotetun järjestämislain 22 §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollon strategisista tavoitteista, järjestämislain 24 §:ssä ministeriöiden vuotuisista ohjausneuvotteluista hyvinvointialueiden ja sote-yhteistyöalueiden kanssa ja järjestämislain 38 §:ssä valtioneuvoston toimivallasta tietyin edellytyksin päättää sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksesta. Esityksessä on ehdotettu myös valtioneuvostolle ja ministeriöille lukuisia asetuksenantovaltuuksia, jotka antaisivat niille ohjausvaltaa suhteessa hyvinvointialueiden päätöksentekoon.⁵⁸

⁵⁷ HE 268/2014 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁵⁸ HE 8.12.2020 s. 1138.

Sosiaali- ja terveysministeriö voisi lisäksi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jolloin hyvinvointialueen taloudellista päätösvaltaa rajoitettaisiin. Valtiovarainministeriö päättäisi arviointimenettelyn käynnistämisestä hyvinvointialueista annetussa laissa asetettujen kriteerien ja hyvinvointialueen tilinpäätösten perusteella. Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen päätösvalan rajoittaminen toimisi viimesijaisena keinona sellaisessa tilanteessa, jossa hyvinvointialueen taloudellisen tilanteen edelleen heikentyminen johtaisi alueen asukkaiden perusoikeuksien vaarantumiseen.⁵⁹

Hallituksen esityksessä valtion ohjausvaltaa suhteessa hyvinvointialueisiin on perusteltu sillä, että näin varmistettaisiin vaikuttava, oikea-aikainen sekä yhdenvertainen sosiaali- ja terveydenhuolto kansalaisille sekä edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisten palvelurakenteiden syntymistä.⁶⁰ Samalla hallituksen esityksessä on kuitenkin tuotu esiin, että Sipilän hallituksen sote-uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti ehdotettua valtion ohjausta ongelmallisena maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä on katsottu, että nyt ehdotetulle valtionohjaukselle on olemassa painavat perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuvat syyt, jotka perustelevat itsehallinnon kaventamista.⁶¹ Hyvinvointialueiden perustuslain 121.4 §:n mukaiseen itsehallintoon liittyy täten keskeisesti kysymys siitä, voidaanko perustuslain 19.3 §:n mukaisella perusoikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittavaa valtion ohjausta.

5.2.3 Rahoitusmalli ja verotusoikeuden puuttuminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, jossa säädettäisiin hyvinvointialueen rahoituksen perusteista. Hyvinvointialueilla ei olisi kuntia vastaavaa verotusoikeutta, vaan niiden rahoitus perustuisi valtionrahoitukseen. Järjestämislaissa ehdotetaan myös säädettäväksi rajoituksista hyvinvointialueen lainanotolle siten, että hyvinvointialue saisi ottaa pitkäaikaista lainaa investointiensa rahoittamiseksi ainoastaan valtioneuvoston tilikausittain päättämän lainanottovaltuuden puitteissa.

Hyvinvointialueiden puuttuvan verotusoikeuden osalta hallituksen esityksessä on viitattu perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä esittämään arvioon, jonka mukaan lainsäätäjän harkintavalta verotusoikeuden suhteen on laaja. Verotusoikeus on perusteltu, mutta ei välttämätön edellytys itsehallinnon toteutumisen kannalta, eikä sitä myönnetty esimerkiksi Kainuun maakunnalle itsehallinnosta säädettäessä. Perustuslain 121.4 § jättääkin hallituksen esityksen mukaan lainsäätäjälle harkintavaltaa itsehallinnon lopullisesta sisällöstä, eikä ehdotonta vaatimusta verotusoikeuden asettamiselle kuntaa suuremmille itsehallintoalueille ole.⁶²

Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus, jonka katsotaan kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin piirteisiin.⁶³ Kuntalain 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuusta, jonka lain esitöiden mukaan voidaan katsoa sisältävän lähtökohtaisesti myös vastuun palvelujen rahoittamisesta.⁶⁴ Tässä yhteydessä on todettava, että perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2014 antamassaan lausunnossa koskien silloisen hallituksen ehdottamaa sote-uudistusta, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joille siirtyisi päätösvalta välittömien vaalien kautta ja joilla *lisäksi olisi verotusoikeus*, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto.⁶⁵

⁵⁹ HE 8.12.2020 s. 1134.

⁶⁰ HE 8.12.2020 s. 1138.

⁶¹ HE 8.12.2020 s. 1139–1140.

⁶² HE 8.12.2020 s. 1121–1123.

⁶³ HE 1/1998 120 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁶⁴ HE 268/2014 8 §:n 3 momentin yksityiskohtaiset perustelut.

⁶⁵ PeVL 67/2014 s. 8.

Verotusoikeutta on siis pidetty osana itsehallinnon keskeisiä periaatteita myös kuntia suurempien alueiden kohdalla. Perustuslakivaliokunta katsoi Sipilän hallituksen sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä, että valiokunnan vuoden 2014 lausunto puolsi vahvasti verotusoikeuden lukemista osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä. Toisaalta valiokunta viittasi lausunnossaan myös Kainuun maakunnan itsehallintokokeiluun, jonka yhteydessä maakunnalle ei annettu verotusoikeutta.⁶⁶ Kainuun itsehallintokokeilun osalta on kuitenkin huomioitava, että kyseessä oli jo lähtökohtaisesti vain määräajaksi voimaan tullut muutos, ei pysyväksi tarkoitettu järjestely.⁶⁷

Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.3 artiklan mukaan osan paikallisviranomaisen taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta paikallisviranomaisella olisi oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Hallituksen esityksessä ehdotetaankin, että eduskunta antaisi peruskirjaa koskevan ilmoituksen, jonka mukaan kyseistä artiklaa ei sovellettaisi hyvinvointialueisiin.⁶⁸ Hallituksen esityksessä artiklan soveltamatta jättämistä on perusteltu perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteella.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka verotusoikeuden ei katsottaisi olevan välttämätön edellytys perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon toteutumiselle kuntaa suuremmilla alueilla, tulisi hallituksen esityksellä perustettavien hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista tarkastella perustuslakivaliokunnankin edellyttämällä tavalla kokonaisharkintana. Jos edellä kuvattuja hyvinvointialueiden itsehallintoon kohdistuvia olennaisia rajoituksia ei voida pitää välttämättöminä perustuslain 19.3 §:n ja/tai muiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, on kyseenalaista, voidaanko kyseisiä rajoituksia pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä perustuslain 121.4 §:n näkökulmasta.

⁶⁶ PeVL 26/2017 s. 23–24.

⁶⁷ PeVL 65/2002.

⁶⁸ HE 8.12.2020 s. 1123.

6. YHTEENVETO

Pääministeri Marinin hallituksen sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen valtiosääntö-oikeudelliseen arviointiin ei voida sellaisenaan soveltaa perustuslakivaliokunnan Sipilän hallituksen sote-uudistuksesta antamia lausuntoja. Nyt ehdotetun sote-uudistuksen perustuslainmukaisuus tulisikin arvioida omana kokonaisuutenaan ja kaikki kyseisen uudistuksen ominaispiirteet huomioiden. Tämä on välttämätöntä jo siksi, että tarve säätää perusoikeuksien rajoittamisesta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla tulisi valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisesti arvioiduksi.

Hallituksen esityksen arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiin piirteisiin:

- (i) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi useita hyvinvointialueiden järjestämisvastuun toteuttamiseen kohdistuvia rajoituksia, jotka kaventavat hyvinvointialueiden perustuslain 121.4 §:n mukaista itsehallintoa sekä vaikuttavat olennaisesti yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiin. Tältä osin voidaan viitata erityisesti järjestämislain 8 §:n mukaiseen vaatimukseen hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta sekä järjestämislain 12 §:n rajoituksiin koskien palveluiden hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta. On kyseenalaista, voidaanko kyseisten rajoitusten säätämistä pitää kaikilta osin välttämättömänä perustuslain 19.3 §:n nojalla hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla.
- (ii) Voimaannpanolain 29 §:ssä ehdotettu voimassa olevien ostopalvelusopimusten taannehtivaa mitätöintiä tai irtisanomista koskeva sääntely on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kanssa. Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn valtiosääntö-oikeudellista hyväksyttävyyttä tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, voidaanko ehdotettua sääntelyä pitää välttämättömänä perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Arvioinnissa tulisi lisäksi tarkastella sitä, voidaanko perustuslain 19.3 §:n mukaisen perusoikeuden toteutumisen katsoa tosiasiallisesti vaarantuneen mitätöitäväksi tai irtisanottavaksi ehdotettujen ostopalvelusopimusten takia.
- (iii) Hallituksen esityksessä kaikki yksityisten palveluntuottajien hyvinvointialueille tuottamat sosiaali- ja terveystalvetut tuotaisiin julkisen hallintotehtävän käsitteen ja perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän delegointia koskevan sääntelyn piiriin. Perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttymisen varmistamiseksi järjestämislaissa säädettäisiin muun ohella hallinnon yleislakien soveltumisesta yksityisten palveluntuottajien toimintaan. Ehdotettu sääntely saattaa johtaa siihen, että sosiaali- ja terveystalvetut tuottajille asetetaan sellaisia yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn vaatimuksia, jotka eivät tosiasiallisesti ole tarpeen tuotettavien palvelujen laadun tai asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi.
- (iv) Ehdotettu lainsäädäntö sisältää useita säännöksiä, jotka kaventaisivat perustettavien hyvinvointialueiden perustuslain 121.4 §:n mukaista itsehallintoa. Hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiseen kohdistuvien rajoitusten lisäksi huomiota tulisi tältä osin kiinnittää erityisesti hyvinvointialueiden verotusoikeuden puuttumiseen sekä valtion kattaviin ohjauskeinoihin suhteessa hyvinvointialueisiin. Ehdotettujen rajoitusten kokonaisarvioinnin perusteella on kyseenalaista, täyttääkö hyvinvointialueiden itsehallinto perustuslain 121.4 §:ssä ja sitä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut oikeudelliset reunaehdot koskien itsehallinnon toteutumista kuntia suuremmilla hallintoalueilla.