

Janne Salminen

5.3.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 241/2020 vp)

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden perustamiseksi ja toiminnaksi laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden voimaantulolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.
2. Käsillä olevan laajan etenkin sosiaali- ja terveystalouden ja myös pelastustoimen koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystaloudet sekä pelastustoimi. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta jättäen Helsingin kaupungille edelleen niiden järjestämisvastuun. Palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön varmistamiseksi muodostettaisiin yhteensä viisi yhteistyöaluetta.
3. Hyvinvointialueet olisivat ehdotuksen mukaan julkisoikeudellisia itsehallinnollisia yhteisöjä. Hyvinvointialueet vastaisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia. Uudenmaan maakunnassa kuitenkin poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto.
4. Hyvinvointialueesta annettavasta laissa säädettäisiin hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä talouden tarkastusta koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville

hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille.

5. Ehdotuksessa säädettäisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta. Voimaannpanolaissa säädettäisiin sellaisten hyvinvointialueella siirtyvien ostopalvelusopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta, joissa olisi sovittu ehdotettavien järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain säännösten vastaisesti. Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Sairaanhoidopiirien ym. omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät hyvinvointialueille. HUSin omaisuus siirtyisi kuitenkin HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungin omaisuus ei siirtyisi, mutta tältä osin säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen taloudenhoidon eriyttämistä kaupungin muusta taloudenhoidosta. Omaisuussirroista ei pääsääntöisesti suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille.

Esityksen ja lausuntoni luonnehdintaa

6. Esitys on usealla mittarilla arvioituna huomattavan laaja ja monisyinen. Esitys itsessään on pitkään valmisteltu sekä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti monin tavoin merkittävä. Siihen sisältyy oikeudellisesti osin myös uudentyyppejä kysymyksiä ja lukemattomia myös perustuslakivaliokunnan toiminnan kannalta merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

7. Hallituksen esitykseen sisältyy sinänsä laaja ja paikoin myös hyvinkin selventävä säätämisyjärjestystä koskeva tarkastelu. Siinä on muun muassa esitelty perustuslakivaliokunnan relevanttia käytäntöä huomattavan paljon. Yleisesti ottaen totean, että säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty on asianmukaisesti asian valtiosääntöoikeudellisesta viitekehystä ja esityksen arviointiin vaikuttavia perustuslaillisia seikkoja.

8. Perustuslakivaliokunnassa asian käsittely on selvitysvaiheessa. Selvitysvaihe tuottanee tarpeita useiden erityiskysymysten ja teemojen jatkoselvittämiseksi. Asian nykyinen käsittelyvaihe huomioon ottaen olen omassa lausunnossani valiokunnalle nyt pyrkinyt identifioimaan muutamia keskeisiä ja perustavanlaatuisia kysymyksenasetteluja ja tarkasteluja edellyttäviä seikkoja sekä pyrkinyt omalta osaltani tuomaan esiin tapoja lähestyä niitä valtiosääntöoikeudellisesti. Osaltani olen jättänyt erillisen, mahdollisesti myöhemmän jatkotarkastelun varaan erityisesti kysymyksenasettelut, jotka liittyvät hallintotehtävän antamiseen yksityiselle, samoin kuin kaikki yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset, kielellisten oikeuksien toteutumisen tarkastelun sekä esimerkiksi esityksen vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon ja asetuksenantovaltuuksiin liittyvät erityiset tarkastelut.

Tarkastelujen valtiosääntöiset puitteet

9. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, että ehdotus on merkityksellinen useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja vastaavia oikeuksia turvaavien kansainvälisten ihmiso-

keussopimusten kannalta. Lisäksi esitys on merkittävä useiden muiden perustuslain säännösten kannalta.

10. Esityksessä on kysymys perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. Esityksellä muutetaan merkittäväällä tavalla hallinnollisia, suomalaisen terveys- ja sosiaalihuoltojärjestelmän puitteita sinänsä. Samalla luodaan myös uusi viranomaiskoneiston taso, esityksessä hyvinvointialueiksi nimetty itsehallintotaso. Sen muodostaminen ja sille siirtyvät tehtävät vaikuttavat suoraan perustuslain 121 §:n tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi niiden muodostamisella ja olemassaololla on vaikutusta verotukseen.

11. Kaikista mahdollisista ja sinänsä relevanteista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksenasetteluista *keskeisin käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puite on kysymys perusoikeuksien turvaamisesta ja siitä missä määrin asianmukaisesti esitys täyttää sen vaatimuksen.*

Tarkastelun perustuslaillinen perusta muodostuu siten perustuslain 19.3 §:n, perustuslain 6 §:n ja perustuslain 19.3 §:n muodostamasta kokonaisuudesta. Kysymys on perustuslain 19.3 §:ssä turvatuista perusoikeuksista ja toteutumisesta perustuslain 6 §:ssä säädettyjen yhdenvertaisen toteuttamiseen liittyvien edellytysten mukaisesti ja tavalla, jossa perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös tosiasiallisesti.

Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan ”on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan ”on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

12. Perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitetulla perusoikeudella on perustuslakivaliokunnan käytännössä vaikiintunut sisältö, joka on artikuloitu muun muassa edellisten sosiaali- ja terveydenhuollon reformipyrkimysten yhteydessä. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on omasta mielestäni asianmukaisesti selostettu sääntelyn oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

13. Perustuslain 19.3 §:ssä ei säädetä siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ihmisille tuotetaan eikä siitä, mikä taho yhteiskunnassa ne ihmisille tuottaa. Perustuslain 19.3 § kuitenkin edellyttää, että lain tasoisesti luodaan perusta sille, että *jokaiselle on tarjolla riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja väestön terveyttä edistetään*, ja edellytykset julkisen vallan vastuun toteutumiselle. Primaaristi tulee turvata *riittävien palvelujen saatavuus*. Saatavuuteen ja järjestämistavan arviointiin vaikuttaa kuitenkin vähintäänkin välillisesti perusoikeussääntelyn muu kokonaisuus. Siinä kokonaisuudessa merkitystä on etenkin yhdenvertaisuudella. Itse asiassa tämä on jo perusoikeusuudistuksen (1995) lähtökohtia. Valiokunnan mukaan perustuslain 19.3 §:llä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp). Sittenmin valiokunta on painottanut ja usein toistanut tarvetta kiinnittää huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasialli-

siin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp).

14. Perustuslain 19.3 § itsessään mutta sen lisäksi perustuslain 22 § painottaa julkista vastuuta. Siltä kannalta on tarkastelun fokuksen oltava valtiosääntöoikeudellisesti perusoikeuksien toteutumisen ohella siinä, missä määrin julkisella vallalla on vastuu järjestää ja mahdollistaa julkisen vallan mahdollisuuden päättää, ohjata ja valvoa perusoikeuksien toteuttamista alalla, jossa sillä on velvollisuus turvata perusoikeuksien toteuttaminen ihmisille. Valiokunnan mukaan lainsäädännössä on luotava perustuslaissa turvatut *riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle* (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp). Käsillä olevassa esityksessä yksinkertaisimmillaan kysymys on siitä, miten laissa tarkoitetut hyvinvointialueet voivat säädösperustaisesti varmistaa perustuslain 19.3 §:ssä perusoikeuksina turvatut palvelut jokaiselle omalla alueellaan ja voidaan varmistua siitä, että niin tapahtuu.

15. Perusoikeuksien toteutumisen ja julkisen vallan vastuun ohella perustuslaillista huomiota edellyttää laissa tarkoitettujen *hyvinvointialueiden itsehallinto*. Siinä on kysymys perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettusta ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla”. Ehdotetulla järjestelyllä on lisäksi merkitystä perustuslain 121 §:ssä lisäksi turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Käsillä oleva ehdotuksessa yksinkertaisimmillaan on tältä osin kysymys a) siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121.4 §:n vaatimukset asianmukaisesti täyttävää, ja b) siitä, puututaanko tällä järjestelyllä puolestaan kuntien asukkaiden itsehallintoon tavalla, joka olisi perustuslain 121 §:n kannalta muutoin ongelmallinen. Lisäksi kun hyvinvointialueet ovat ehdotuksen mukaan perustuslain 121.4 §:n tarkoittamalla tavalla itsehallinnollisia, on arvioitava, miten siihen nähden suhtautuu itsehallintoon vaikuttava ja tässä ehdotettu perustuslain 19.3 §:n kannalta perusteltu valtion ohjaus. Vielä tämän kokonaisuuden osana on kysymys Uudenmaan ja myös Helsingin kaupungin erilaisista perusjärjestelyistä perustuslain kannalta.

16. Valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne on osin selkeämpi sen johdosta, että valiokunnalla on runsaasti ja runsasta aikaisempien sosiaali- ja terveydenhuollon reformien yhteydessä syntyntä tuotetta käytäntöä.

Aikaisempien sosiaali- ja terveydenhuollon reformien tuottamien perustuslakiarvioiden suoraan hyödynnettävyyteen kuitenkin vaikuttaa se, että reformit ovat poikenneet toistaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisin osin.

Esimerkiksi jonkin alueen erilaisen kohtelun valtiosääntöoikeudellinen merkitys ei ollut esillä edellisessä reformissa. Sääntelyehdotus hankintasopimusten mitättömyydestä voimaannpanlain 29 §:n mukaisesti on uusi kysymyksenasettelu. Sillä voi puolestaan olla myös Euroopan unionin oikeuteen liittyviä ulottuvuuksia, koska Euroopan unionin sinänsä rajallinen toimivalta sosiaali- ja terveyspalveluiden sääntelyssä koskee varsinkin sosiaalipalveluja ja hankintalainsäädäntö on myös tässä kontekstissa merkityksestä.

Tässä reformissa ei myöskään ole enää kysymys niin sanotusta valinnanvapausmallista, jossa kysymykset vastuista olivat erilaisia kuin nyt ja johon liittyi myös Euroopan unionin oikeuteen palautuvia kysymyksiä. Oman arvioni mukaan käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymykset eivät valinnanvapauslainsäädännön ja siihen liittyneen yhtiöittämisvelvoitteen puuttuessa esimerkiksi

ole Euroopan unionin valtiontukioikeuden kannalta samalla tavalla relevantteja kuin aikaisemman reformin yhteydessä erityisesti notifiointin oikeusvaikutusten vuoksi voitiin katsoa olevan.

Yleisesti ottaenkaan tässä ehdotuksessa ei näyttäisi olevan erityisiä tai suurempia Euroopan unionin oikeuteen palautuvia ongelmia. Muutenkin on siltä osin huomattava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 186.7 artiklan mukaan unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsenvaltioiden velvollisuuksiin kuuluvat terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen. Tähän liittyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artikla.

Lisäksi tässä laissa tarkoitetuille hyvinvointialueille siirtyy vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät eikä maakunnista muodostuisi esityksen perusteella samanlaisia kuin edellisessä reformissa on ehdotettu. Toisaalta ainakin oman tulkintani mukaan siitä riippumatta siltä osin kuin valiokunta on lausunnoissaan PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp käsitellyt maakuntien itsehallintoa ja kunnan asukkaiden itsehallintoa, käsitellyt ovat muutettavat muuttaen tässä yhteydessä hyödynnettävissä.

17. Arvioinnissa voidaan valiokunnan omaan käytäntöön tukeutuen lähteä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän reformille on perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Ne puolestaan vaikuttavat niin, että on perusteltua myös valtiosääntöoikeudellisesti lähteä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuuta tulisi siirtää yksittäisiä kuntia suuremmille toimijoille (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

18. Lainsäätäjällä on perustuslaillisesti käsitykseni mukaan laaja harkintavalta siinä, miten turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19.3 §:ssa tarkoitetulla tavalla. Tämä saa tukea valiokunnan käytännöstä. Toisin sanoen lainsäätäjän harkintavalta on laajaa nimenomaan siinä, millä keinoin perustuslain tarkoittamaan lopputulokseen päästään. Sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan toteuttaa myös muiden kuin julkisen vallan toimesta mutta ne voidaan siirtää myös valtion toteutettavaksi. Perustuslain 19.3 §:ssä ei liioin määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Julkisyhteisöjen ei itse tarvitse siis huolehtia kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, eikä järjestämisessä olla sidottuja mihinkään tiettyä ajankohtana vallinneeseen lainsäädäntöön (HE 309/1993 vp, myös ainakin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp).

19. Tältä kannalta se, että nyt ehdotetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä usealle hyvinvointialueelle ja lisäksi Uudenmaan osalta se järjestettäväksi tästä muusta ratkaisusta poikkeavalla järjestelyllä, on mahdollista sinänsä.

Perustuslain 19.3 §

20. Yllä esitetyn mukaisesti omasta mielestäni perustuslain kannalta nyt käsillä olevan ehdotuksen keskeisin arviointiperuste on sen suhde perustuslain 19.3 §:n säännökseen ja siihen, miten käsillä oleva ehdotus turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikissa tilanteissa koko maassa. Tämän on valiokunnan mukaan toteuduttava viime kädessä yksilötasolla tarkastellen ja reformitilantees-

sakin heti, kun uudistus on tullut voimaan, mikä on varsin huomattava vaatimus (ainakin PeVL 15/2018 vp).

21. Siltä kannalta, että ehdotus huomattavasta laajuudestaan ja kattavuudestaan huolimatta kuitenkin keskittyy vain sosiaali- ja terveystalviuuihin käsillä olevaan ehdotukseen ei sisältyne samanlaisia epäilyksiä huomattavista turvaamisen riskeistä kuin vaikkapa edelliseen uudistukseen. Kysymyksessä on siitä, että perustettaville hyvinvointialueille siirtyy sosiaali- ja terveystalviuuihin liittyvät tehtävät ja pelastustointia koskevia tehtäviä. Tehtäväryhmät ovat rajatut vaikka toki huomattavan suuret. Mahdollisuudet hallittuun toteuttamiseen ovat perustuslain 19.3 §:n kannalta asianmukaisella tavalla arvioni mukaan sinänsä olemassa.

22. Tämän ohella tietysti keskeistä on muutoin sen arvioiminen, turvaako ehdotus perusoikeudet perustuslain 19.3 §:n ja siihen läheisesti liittyen perustuslain 22 § ja 6 §:n edellyttämällä tavalla edellyttämällä tavalla. Tämä on mahdollista erityisesti lainsäädännön vaikutusarviointeja tarkastelemalla sääntelyehdotusten ohella. Vaikutusarvioinneilla oli huomattava merkitys edellistä reformia arvioitaessa. Niiden huomioon ottaminen on käytäntö, jota on edelleen asianmukaista seurata mielestäni. (Ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Esitykseen itsessään sisältyy vaikutusarviointia koskevat monipuoliset sisällöt, jotka kattavat arvioinnit henkilöllisellä, alueellisella sekä asiallisella tasolla, mikä on mielestäni perusoikeusarvioinnin kannalta keskeistä. Reformiin sisältyy arvioinnin perusteella riskejä myös siltä kannalta, miten ehdotuksella pystytään turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveystalviuut kaikille maan eri osissa asuville ihmisille uudistuksen voimaantulosta alkaen, mutta kokonaisuutena arvioituna ne eivät vaikuta olevan oman arvioni mukaan erityisen huomattavia ja vakavia. Tämän arvioiminen kuitenkin edellyttää perustuslakivaliokunnankin puolelta vielä sosiaali- ja terveydenhuollon alan asiantuntijoiden kuulemistä.

23. Eduskunnan on kuitenkin lainsäädäntötyön kestäessä säänneltävän alan asiantuntijoiden tekemän vaikutusarvioinnin ohella tarkasteltava myös perustuslain 19.3 §:n edellyttämän kannalta sitä yksityiskohtaista lainsäädäntöä, jolla varsinaisesti turvataan sosiaali- ja terveystalviuutiden toteutuminen riittävällä tavalla jokaiselle.

Perustuslain 22 § ja 19.3 § kokonaisuus julkisen vallan vastuun kannalta

24. Lisäksi reformia on tarkasteltava siltä kannalta, miten se asettuu julkisen vallan vastuun kannalta. Tarkemmin sanottuna kysymyksessä on kokonaisuus, jossa on tarkasteltava yhteen perustuslain 22 §:n, 19.3 §:n ja myös perustuslain 6 §:n muodostamaa kokonaisuutta siltä kannalta miten reformilla toteutetaan julkista vastuuta ja mahdollistetaan sen viime kätinen toteutuminen. Valiokunnan mukaan lainsäädännössä on luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

25. Ehdotus rakentuu suorastaan korostetusti julkisen vallan vastuun ja sen toteuttamisen varaan. Ehdotetun sisältöinen järjestämisvastuu ei sellaisenaan ole mielestäni perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kannalta ongelmallinen tältä kannalta. Ilmaisen asian tarkoituksella näin, koska ehdotuksessa tällaisen järjestämistavan ilmentyvät toisaalla tuovat esiin toisenlaisia ongelmia (vrt. hankintasopimuksen mitättömyydestä ja irtisanomisesta ehdotettu).

Itsehallintoon liittyviä kysymyksenasetteluja

26. Käsitykseni mukaan hyvinvointialueiden itsehallintoa on perusteltua tarkastella perustuslain 121.4 §:n kannalta. Sen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Käsitykseni mukaan tässä tarkastelussa on relevanttia valiokunnan tuore maakuntia koskeva käytäntö (PeVL 26/2017 vp ja lisäksi PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

27. Mainitsemani käytännön mukaan perustuslain 121.4 § ei edellytä samanlaista itsehallintoa kuin perustuslain 121 § muutoin edellyttää siltä osin kuin siinä säädetään kunnan asukkaisen itsehallinnolta. Maakuntien itsehallinto ja siten myös käsitykseni mukaan hyvinvointialueiden itsehallinto voi olla toisenlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, johon kuuluvat asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus mukaan lukien kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja kunnan yleinen toimiala. Valiokunnan mukaan perustuslain 121.4 §:ssä ei säädetä kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja muutenkin kuntaa suurempien alueiden itsehallinto voi poiketa kunnan asukkaiden itsehallinnosta (PeVL 26/2017 vp). Samoin valiokunnan mukaan merkitystä on sillä, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon takeena on laintasoisuutta. Tällä on edelleen merkitystä tarkasteltaessa hyvinvointialueita ja esimerkiksi niiden rahoitusta.

28. Ehdotettu hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa merkittävästi perustuslain 121 §:n tarkoittamasta kunnan asukkaisen itsehallinnosta. Tämä ei sinänsä valiokunnan käytännön valossa ole ongelma. Ehdotettu itsehallinto on kuitenkin monin osin varsin pientä. Tämä johtuu varsinkin siitä, että valtiolla on niin vahva ohjaava valta suhteessa hyvinvointialueisiin. Vaaleilla valittavan elimen päättävä valta on yllättävän vähäistä. Valtion vahva ohjausvalta on oman tulkintani mukaan ongelmallinen siltä kannalta, että itsehallinnolta pitäisi voida edellyttää jotakin itsenäistä sisältöä suhteessa tällaiseen ohjaamiseen. Käsitykseni mukaan itsehallintoon liittyvän lailla säätämisen vaatimuksen vähimmäiskriteerin kannalta ehdotettua itsehallintoa tulisi vielä tarkastella. Arvioni mukaan tähän liittyvät mahdolliset perustuslailliset ongelmat ovat kuitenkin korjattavissa eivätkä muodostuisi esteeksi ehdotuksen säätämiseksi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä, kun kysymys kuitenkin on kokonaisuuden kannalta (uudesta) hallinnollisesta järjestelystä, jossa ilmenevää ohjausta oletettavasti voidaan myös lieventää ja luoda siihen laintasoisessa sääntelyssä rajoja ja edellytyksiä.

29. Lainsäätäjän harkintaan nähden en pidä ongelmallisena kysymystä hyvinvointialueiden määrästä, olkoonkin, että lukumäärä ei selvitysten perusteella välttämättä ole optimaalisin. Jos aikaisemmin olisi ollut perustuslain kannalta mahdollista edetä silloin ehdotettujen maakuntien lukumäärän varassa, en siihen nähden näe suurta merkitystä nyt ehdotetulla lukumäärällä sinänsä.

30. Kysymystä Helsingin asemasta ja maakunnista tulee lähestyä siltä kannalta, mitä reunaehdoja perustuslaki asettaa kuntien tehtävien eriyttämiselle. Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti siitä, millaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n sääntely kuntien itsehallinnosta asettaa kuntien tehtäviä koskevalle sääntelylle ja kuntakentässä ilmenevälle eriytymiselle, kun samalla otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus ihmisten kohtelemisesta yhdenvertaisesti lain edessä ja kun kunnilla on ollut hyvin keskeinen rooli perustuslain 19.3 §:n 3 momentissa säädettyjen sosiaalisten oikeuksien toteuttajana. Käsitykseni mukaan perustuslaki ei estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi. Alueelliset erillisratkaisut muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä ovat niin ollen valtiosääntöoikeu-

dellisesti mahdollisia. Myös hyvinvointialueiden tehtävien sääntelyssä voi näin ollen olla kuntien tehtävien sääntelyä vastaavaa vaihtelua. Kuntien tehtävien eriyttämiseen johtavan sääntelyn on kuitenkin vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkitykselliselle lainsäädännölle. Eriytymisestä johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on ensinnäkin osoitettava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Muun muassa pyrkimys edistää jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja estää näiden oikeuksien vaarantuminen ovat tällaisia perusteita. Perusoikeuksien toteutuminen on turvattava lailla. ErillISRatkaisuissa on myös otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen, jos järjestelyn seurauksena alueen suomen- tai ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluja omalla kielellään jäävät heikommiksi kuin jossain vaihtoehtoisessa aluejakomallissa (Ks. ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviiin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytyimiselle”, Lavapuro, Juha; Mutanen, Anu; Salminen, Janne; Turpeinen, Mira, 2019)

31. Kysymystä hyvinvointialueista hallinnollisina entiteetteinä ja perusoikeuden turvaamista yhdistää etenkin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen kuuluva rahoituksen problematiikka. Perustuslain 22 § edellyttää, että hyvinvointialueilla on myös rahoituksensa puolesta edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä tehtävistä. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että alueiden tehtävistä säädettäessä on huolehdittava niiden edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Hyvinvointialueille ei ehdoteta verotusoikeutta, mikä ei valiokunnan käytännön perusteella ole ongelma itsehallinnon kannalta. Huomion onkin oltava siinä, miten rakenne tällöin turvaa valtion rahoituksen riittävyyden ja kohdentamisen (PeVL 65/2018 vp) Erityistä huomiota valiokunta on kiinnittänyt siihen, miten suhtaudutaan lisärahoitustarpeeseen ja siihen, kuinka lakisääteisesti turvataan sen saaminen. Esimerkiksi on problematisoitu valtion lisärahoituksen harkinnanvaraisuus tai korkeat soveltamiskynnykset sen saamiselle

32. Ehdotuksen mukaisesti rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Sen mukaan rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella ja olisi yleiskatteellista. Hyvinvointialueella ei olisi oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa kuin valtioneuvoston lainanottovaltuuden puitteissa investointien rahoittamiseksi ministeriön hyväksymässä hyvinvointialueen investointisuunnitelmassa. Tyypillisesti kun rahoituksesta säädetään lailla ja kriteerit määritellään säädösperustaisesti, sääntelystä tulee vaikeaselkoista. Niin on tässäkin. Vaikka yleisestii ottaen vaikuttaa siltä, että sääntely täyttäisi tältä osin perustuslakivaliokunnan rahoitukselle asettamat vaatimukset esimerkiksi rahoituksen riittävyyden turvaamisesta ja lisärahoituksen mahdollisuudesta, asia edellyttää vielä asiantuntijaselvitystä.

Erityiskysymys hankintasopimuksen mitättömyydestä ja irtisanomisesta

33. Viitataan tällä kysymykseen voimaannpanolain 29 §:ssä ehdotetusta sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten tai niiden ehtojen mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka siirtäisivät hyvinvointialueen vastuulle ja joissa on sovittu järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin järjestämislaissa säädettäisiin. Mitättömyys ja irtisanominen koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia, samoin kuin irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Olen edellä pitänyt

tätä esimerkkinä siitä, kuinka ehdotus rakentuu suorastaan korostetusti julkisen vallan vastuun ja sen toteuttamisen varaan.

34. Valtiosääntöoikeudellisesti tilanne hahmottuu sääntelynä siitä, että lakisääteisesti luodaan mahdollisuus puuttua takautuvasti sopimuksiin yksipuolisesti.

35. Asetelma jäsentyy sääntelyssä hyvinvointialueen järjestämisvastuun kautta (hvvinvointialuelaki 7 §, sote-järjestämislaki 8 § ja saman lain 12 ja 13 §). Tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialueella on uudistuksen jälkeen järjestämisvastuunsa perusteella oikeus päättää ja ohjata palvelujen järjestämistä sekä turvata palvelujen saatavuus kaikissa tapauksissa perustuslain mukaisesti sekä että ostopalvelusopimus täyttää laissa asetettavat ehdot. Hallituksen esityksen mukaan järjestämisvastuun puuttuminen tai vaarantuminen olisi ilmeistä, kun hyvinvointialueella ei olisi mahdollisuutta päättää palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan laajojen ulkoistuksien vuoksi tai sen riskien vuoksi. Tällä viitataan sellaisiin hyvinvointialueen käyttömenoihin nähden taloudelliselta arvoltaan merkittäviin ostopalvelusopimuksiin keskeisillä aloilla. Esimerkkinä mitättömästä sopimuksesta esitetään Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ostopalvelusopimus.

36. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa asianmukaisesti tuodaan esiin, taannehtiva puuttuminen varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin on myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, vaikka kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei valiokunnan käytännössä ole ehdotonta. Pysyvyyden taustalla on perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Valiokunnan käytännössä on esimerkiksi katsottu, että osapuolten oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Tätä tulee tarkastella etenkin suhteessa perustuslain 19.3 §:n asettamiin vaatimuksiin hyväksyttävyyys, välttämättömyys ja toimenpiteen suhteellisuus huomioon ottaen muidenkin perusoikeuksien kontekstissa.

37. Havaintojeni mukaan ehdotettu sääntely on aikaisempiin arviointitilanteisiin nähden uudenlaista; ehdotettu mitättömyys on merkittävää ja yksipuolista lainsäädäntöperustaista puuttumista sopimussuhteeseen. Tällä on merkitystä myös perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojan kannalta. Tästä syystä on tarkasteltava erityisesti sääntelyehdotuksen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Myös sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Oman käsitykseni mukaan tältä kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kysymys sopimuksen mitättömyydestä tai sen irtisanomisesta; sopimuksen osapuolen omaisuuden suojan kannalta ne ovat samassa asemassa.

38. Lähtökohtana on osin se, että tässä tarkoitettuja laajoja ulkoistamisia on jo sopimuksentekoajan kohtana pidetty perustuslain kannalta ongelmallisina. Lisäksi ne on tyypillisesti tehty tilanteissa, joissa osapuolten käsitykseni olisi tullut ymmärtää niihin kohdistuva huomattava uudelleenarvioinnin tarve lainsäädännön muuttuessa alalla, joka on nimenomaan siitä syystä, että se on niin vahvasti kytköksissä perustuslain 19.3 §:ään muutenkin erittäin intensiivisesti säänneltyä. Mitättömyys ja irtisanominen eivät kuitenkaan ole mitä tahansa sopimussuhteen sisältöön puuttumisia. Irtisanomis- ja mitättömyysääntelylle on minusta esitettävissä sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta painavia perusteita. Myös sen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden puolesta on kyetty esittämään näkökohtia. Edelleen harkitsen, olisiko sääntelyyn sisällytettävissä jokin selkeämmin asteittain jyrkempään toimenpiteeseen etenevä malli. Lisäksi sääntely täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen tulee kiinnittää enemmän

huomiota ja sitoa sääntely siihen, että sopimuksen tulisi näissä tilanteissa vaarantaa olennaisesti ja vakavasti perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumisen. Samalla on huomattava, että tähän sääntelyyn liittyy myös Euroopan unionin oikeuteen linkittyvä ulottuvuus, muun muassa sitä kautta, että sopijapuoli voi olla liikkumisvapautta käyttänyt yhtiö jne.

Lopuksi

39. Olen tässä tehnyt alustavan ja osin yleispiirteisen kartoituksen laajan esityksen valtiosääntöoikeudellisista keskeisistä ja akuuteimmista näkökohdista. Kuten lausuntoni alussa olen viitannut, en ole tässä tarkoittanutkaan käsitellä esityksen kaikkia perustuslakikysymyksiä, vaan pitänyt selvänä, että näiden fundamentaalisten kysymysten lisäksi on koko joukko muita perustuslakikysymyksiä, jotka tulee vielä teemoittain käsitellä. Näin ollen tässä yhteydessä en vielä esitä kantaani esityksen säätämistäjärjestyksestä.