

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.4.2021

1. Lausunnon lähtökohtia

Hallituksen esitys sisältää erittäin laaja-alaisen lainsäädäntökokonaisuuden. Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille ehdotetaan siirrettäväksi kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Hallituksen esitys on laajuudeltaan 1669 sivua ja se sisältää 50 lakiehdotusta.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan hallituksen esitystä yleisesti valtiosääntöoikeuden kannalta. Lisäksi valiokunta on pyytänyt kiinnittämään erityistä huomiota oikeusturvaa koskevan sääntelyn riittävyyteen ja selkeyteen.

Hallituksen esitykseen sisältyy lukuisia valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä. Yksin hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva perustelujakso on laajuudeltaan 95 sivun mittainen (s. 1101-1195). Esityksen säätämisyjärjestysperustelut on laadittu huolellisesti ja voin pääosin yhtyä niissä omaksuttuihin käsityksiin.

Olen lausunnossani rajoittunut eräisiin keskeisimmiksi arvioimieni valtiosääntökysymysten tarkasteluun, enkä ole pyrkinytkään esityksen tyhjentävään valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Perustuslakivaliokunta on kutsunut minut erilliseen asiantuntijakuulemiseen (27.4.2021) hallituksen esitykseen sisältyvästä Uudenmaan erillisratkaisusta, minkä vuoksi en tässä lausunnossa ota sitä tarkastelun kohteeksi.

2. Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla (PL 121 § 4 mom.)

Esityksellä muodostetaan 21 itsehallinnollista hyvinvointialuetta. Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Muodostettavien hyvinvointialueiden nimet ja alueet täsmennettäisiin 6. lakiehdotuksen 7 §:ssä. Pääsääntönä olisi, että hyvinvointialueet noudattaisivat maakuntajakoa. Uudenmaan maakunnassa olisi kuitenkin neljä hyvinvointialuetta. Helsinki jäisi kokonaan hyvinvointialueiden ulkopuolelle.

Hyvinvointialueet kiinnittyvät perustuslain tasolla perustuslain 121 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta arvioi alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia viime vaalikaudella ehdotetun, mutta sittemmin rauenneen maakuntauudistuksen yhteydessä. Valiokunta totesi, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1-3 momentista kuntien itsehallinnolle. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta eikä perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp, s. 20).

Valiokunta korosti maakuntaitsehallinnon ”välttämättömiä peruselementteinä” itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 26/2017 vp, s. 30).

Perustettavien hyvinvointialueiden hallinto rakentuisi välittömällä vaaleilla valittavan aluevaltuuston ja sen valitsemien muiden toimielinten varaan. Äänioikeudesta aluevaaleissa säädetäisiin 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä. Hyvinvointialueen hallinto perustuisi siten alueen asukkaiden itsehallintoon, mikä täyttää perustuslain 121 §:n 4 momentissa itsehallinnolle asetetun päätöksenteon demokraattisuuden vaatimuksen.

Hyvinvointialueen tehtävät on säädetty laissa. Hyvinvointialueen tehtäviin kuuluu 2. lakiehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja 3. lakiehdotuksen mukaan pelastustoimen järjestäminen. Esitys täyttää tältä osin perustuslain 121 §:n 4 momentista johdettavan vaatimuksen tehtävien lakitasoisuudesta.

Hyvinvointialueilta puuttuisi ns. yleinen toimiala, joka perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu olennaiseksi osaksi kunnallista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntien tehtävien kannalta on ilmeistä, että lainsäätäjät voi rajata yleisen toimialan piiriä esimerkiksi säätämällä joidenkin tehtävien hoitamisesta erikseen lailla, mutta kokonaan yleistä toimialaa ei voida poistaa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että maakuntien puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty. Valiokunnan mukaan se, mikä merkitys yleisen toimialan puuttumisen suhteen on annettava, riippuu kokonaisharkinnasta. Valiokunta piti selvänä, että maakunnan yleinen toimiala olisi vahvistanut maakunnan itsehallinnollista asemaa, mutta ei kuitenkaan asettanut tätä kannanottoaan tavallisen säätämisyjärjestyksen edellytykseksi (PeVL 26/2017 vp, s. 22).

Tältä kannalta merkityksellistä on, että perustettavat hyvinvointialueet ovat tehtäviltään olennaisesti kapea-alaisempia kuin viime vaalikaudella perustettaviksi ehdotetut maakunnat. Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät rajautuisivat ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin. Kyse ei ole siis tehtävälaltaan kattavasta alueellisesta itsehallinnosta, mikä perustelea sitä, ettei hyvinvointialueiden itsehallinnon välttämättömäksi ainesosaksi ole tarpeen liittää vaatimusta niiden yleisestä toimialasta, joka johdettaisiin suoraan itsehallinnon käsitteestä.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi ainakin alkuvaiheessa valtion rahoitukseen, eikä niillä olisi omaa verotusoikeutta. Ratkaisu vastaa viime vaalikaudella maakuntien osalta omaksuttua. Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäisen verotusoikeus olisi ollut valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ollut (PeVL 26/2017 vp, s. 23-34). Perustuslakivaliokunnan kantaa seuraten ei itsenäisen verotusoikeuden puuttuminen hyvinvointialueelta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Hyvinvointialueen itsehallinnon kannalta periaatteellisia kysymyksiä herättää erityisesti hyvinvointialueiden talouden, investointien ja toiminnan hyvin intensiivinen valtion ohjaus. Esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotetut säännökset vahvistaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollista ohjausta nykyiseen verrattuna (HE, s. 1138). Toiminnan ohjausvälineinä luetellaan mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet, neuvottelukunnat, ministeriöiden vuosittaiset ohjausneuvottelut sekä

valtioneuvoston toimivalta päättää tietyin edellytyksin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksesta (HE, s. 1137-1138). Esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 26 §:n mukaan hyvinvointialueen investointisuunnitelman hyväksyy sosiaali- ja terveysministeriö. Nämä ohjausmekanismit ovat jännitteisessä suhteessa alueellisen itsehallinnon kanssa, eikä näin pitkälle meneviä ohjausvälineitä voitaisi ongelmitta kohdistaa perustuslain 121 §:n 1-3 momentin tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon puitteissa kuntiin.

Esityksen perusteluissa asianomaisten ministeriöiden pitkälle menevää ohjausvaltaa perustellaan valtakunnan ohjauksen olennaisella merkityksellä uudenlaista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palastustoimen järjestämistrakennetta luotaessa. Lisäksi valtion ohjaus olisi strategisen tason ohjausta, joka keskittyisi hyvinvointialueen järjestämistehtäviin, eikä ohjauksella puututtaisi yksityiskohtaisesti tai velvoittavasti hyvinvointialueen tehtäviin ja palvelutuotantoon (HE, s. 1138).

Vaikka valtion vahva ohjaustoimivalta suhteessa itsehallintoihin hyvinvointialueisiin on tiettyssä mielessä jännitteisessä suhteessa itsehallinnon periaatteiden kanssa, ei perustuslain 121 §:n 4 momentti aseta nähdäkseni ehdotonta estettä tällaiselle sääntelylle. Tämä johtuu ennen muuta siitä, ettei perustuslain kunnalliselle itsehallinnolle vakiintuneesti annettu sisältö ole sellaisenaan siirrettävissä koskemaan perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla, jonka ulottuvuuksia ei täsmennetä perustuslain tekstissä toisin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta on tehty.

Kun hyvinvointialueet täyttävät itsehallintoon olennaisesti kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja kun hyvinvointialueen tehtävät ja sen hallinnon organisointi täyttävät niille asetetun lakisääteisyyden vaatimuksen, voidaan hallituksen esityksen katsoa täyttävän perustuslain 121 §:n 4 momentista alueelliselle itsehallinnolle asetettavat vähimmäisvaatimukset. Tosin valtion vahva talouden, investointien ja toiminnan ohjaus sekä verotusoikeuden puuttuminen vähentävät hyvinvointialueen itsenäistä päätöksentekovaltaa ja lähentävät sitä käytännössä valtion aluehallintoon.

Tähän liittyy tiettyä ongelmallisuutta. Hyvinvointialueen hallinto on järjestetty varsin raskasrakenteiseksi. Se perustuu ensinnäkin yleisiin aluevaaleihin valittujen aluevaltuustojen varaan. Alueen asukasluvun perusteella valtuutettuja tulee olla pienimmillä alueilla vähintään 59, suurimmilla vähintään 89. Tämän ohella hyvinvointialueella on aluehallitus ja tarkastuslautakunta, sekä mahdollisesti lautakuntia pysyväisluontoisia tehtäviä varten, johtokuntia ja niiden jaostoja. Toisaalta hyvinvointialueen tehtäväkuva on hyvin rajattu. Se koskisi ainoastaan sosiaali-

ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä. Kun otetaan vielä huomioon, että hyvinvointialueiden itsenäistä päätösvaltaa on valtion ohjauksen kautta merkittävästi rajoitettu, voidaan kysyä, kuinka hyvin tällainen asetelma motivoi alueen asukkaita osallistumaan aluevaaleihin. Hyvinvointialueiden hallinnon kansanvaltaisen legitimitietin kannalta ei ole ongelmainta, jos vaaliosallistuminen muodostuu heikoksi.

3. Arviointi kunnallisen itsehallinnon kannalta (PL 121 § 1-3 mom.)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunnilta siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät (2. lakiehdotus) ja pelastustoimen tehtävät (3. lakiehdotus) perustettaville itsehallintoi- sille hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 121 §:n ilmentävän itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskus- hallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Siten perustus- lain 121 §:stä johtuu, ettei maakuntatason itsehallinto voi kokonaan korvata kunnallista itse- hallintoa. Kuntien tehtäviä ei voida myöskään siirtää perustustalain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen maakunnille täysin vapaasti. Sää- dettäessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvat- tava, että tämä ei tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä (PeVL 26/2017 vp, s. 14).

Perustuslakivaliokunta katsoi viime vaalikaudella, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä- mis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien ka- ventumista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. Kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja tervey- den edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut, varhaiskasvatus, esi- ja perus- opetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Merkitystä oli valiokunnan mukaan myös sillä, että tehtävien siirrolle oli esitettävissä etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä painavia syitä (PeVL 26/2017 vp, s. 15).

Valiokunnan tuolloista kantaa seuraten ei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävien siirtäminen pois kunnilta hyvinvointialueiden tehtäviksi muodostu sellai- senaan ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 6. lakiehdotuksen 55 §:n mukaan kunnanvaltuuston on määrittävä vuoden 2023 veroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä 13,23 prosenttiyksiköllä.

Perustuslakivaliokunta arvioi vuoden 2017 lausunnossaan vastaavaa ehdotusta, jonka mukaan tuloveroprosentin vaadittu vähennys olisi ollut 12,47 %. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei sopinut hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa. Toisaalta perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, ettei kunnilla voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta ja lainsäätäjän on katsottu olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia. Valiokunta piti myös merkityksellisenä sitä, että lähtötasona olivat kuntien itsensä päättämät veroprosentit ja että rajoitus tehtiin verovelvollisten intressissä. Perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että vaikka määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittikin kuntien verotusoikeutta, tällaiselle järjestelylle oli esitettävissä painavia perusteita. Nämä perusteet liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä. Valiokunta katsoi, että ehdotettu kunnallisen tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen voitiin käsillä olevassa ”erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa” säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä (PeVL 26/2017 vp, s. 15-16).

Valiokunnan tuolloin omaksumaa kantaa seuraten voitaneen nyt ehdotettu 6. lakiehdotuksen 55 § säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota kunnallisen itsehallinnon kannalta siihen, että ehdotettu veron vähennys on jonkin verran suurempi kuin vuoden 2017 lausunnossa arvioitava ollut ehdotus. Veroprosentin vähennys olisi saman suuruinen kaikissa kunnissa riippumatta siitä, kuinka suuri osuus kunnan verotuloista on käytetty rahoittamaan nyt pois siirrettäviä tehtäviä. Siten joidenkin kuntien kohdalla tuloverokertymä vähenee merkittävästi enemmän kuin mitä johtuisi vain tehtävien siirron huomioon ottamisesta. Tästä näkökulmasta katsoen – ja ottaen huomioon kunnallisen itsehallintoon olennaisena osana kuuluvan rahoitusperiaatteen – saattaa tällaisille kunnille aiheutua erityisiä ongelmia suoriutua niiden jäljelle jäävistä, osittain perustuslakiin nojautuvista (esim. PL 16 §) velvoitteista ilman, että verotulojen vähentymisestä kunnille aiheutuvia tulojen menetyksiä merkittävästi kompensoidaan muilla toimin.

Uudistusta toteutettaessa tuleekin varmistaa se, ettei esimerkiksi kuntien verotulojen vähentyminen vaaranna kuntien vastuulla olevien perustuslakiin nojaavien velvoitteiden (esim. perusopetus, varhaiskasvatus) toteuttamista.

4. Hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Toisen lakiehdotuksen 12 §:n mukaan hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaille annettavia sote-palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen on kuitenkin huolehdittava järjestämisvastuustaan ja sote-palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta.

Sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisena julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa rajoitetaan asianmukaisesti sote-palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta kieltämällä määrättyjen palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta. Näihin lukeutuvat pääsäännön mukaan palvelut, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi yksityisten hankintojen ulkopuolelle jäävät sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettu sosiaalityö ja 29 §:ssä tarkoitettu sosiaalipäivystys, terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetut kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut tietyin poikkeuksin sekä terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitetut ensihoitopalvelut tietyin poikkeuksin. Hyvinvointialueen tulisi 12 §:n 3 momentin mukaan vastata palvelutarpeen arvioinnista myös hankkiessaan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Laissa on säädetty yksityiskohtaiset vaatimukset yksityiselle palveluntuottajalle (14 §), yksityisen palveluntuottajan velvollisuudet (18 §), hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisen palveluntuottajan toimintaan (19 §) sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta (20 §).

Katson, että ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle asetetut vaatimukset ja turvaa säädösperusteisesti sen, ettei tehtävän antamisen johdosta perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu.

Toisen lakiehdotuksen 17 §:n mukaan yksityinen palveluntuottaja voi hankkia ”omaa toimintaansa täydentäviä” sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöään täydentävää työvoimaa alihankkijalta. Edellytyksenä on, että alihankinnasta on sovittu hyvinvointialueen kanssa. Edellytyksenä on myös, että palveluntuottaja ilmoittaa hyvinvointialueelle alihankkijat, joita sen on tarkoitus käyttää, ja että hyvinvointialue antaa hyväksyntänsä kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikaudella valinnanvapausesityksen yhteydessä arvioinut silloisia ehdotuksia alihankinnasta. Valiokunnan lähtökohtana oli, että tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioitaessa merkityksellisenä oli pidettävä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp huomiota siihen, että eteenpäin siirrettävien tehtävien laajuus muodostui varsin huomattavaksi. Valiokunta katsoi, että sääntely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täyttänyt niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä. Sääntelyä oli tältä osin välttämätöntä rajata ja täsmentää se koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi oli huoletettava riittävistä toiminnan asianmukaisuuden takeista. Muutokset olivat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 56-57). Myöhemässä lausunnossaan PeVL 15/2018 vp valiokunta piti edelleen sääntelyä alihankinnan rajoituksista ongelmallisen väljänä. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli täsmennettävä perustelujen mukaisesti rajaamalla alihankinta vain palveluntuottajan omaa toimintaa täydentäviin palveluihin tai määriteltävä laissa perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluja (PeVL 15/2018 vp, s. 32-33).

Käsiteltävänä olevan 17 §:n 1 momentissa alihankinta on säännösten tasolla määritelty koskemaan palveluntuottajan ”omaa toimintaansa täydentäviä” sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Alihankinnan ehdotettu raja on kuitenkin merkittävän väljä. Perustelujen mukaan se osuus tai palvelut, jotka katsottaisiin yksityisen palveluntuottajan omaa palveluntuotantoa täydentäviksi, riippuisi yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamien palvelujen laadusta ja laajuudesta. Perustelujen mukaan lähtökohtana olisi pidettävä, että täydentävinä palveluina

hankittavien osuuden tulisi jäädä alle puoleen yksityisen palveluntuottajan tuottamista palveluista (HE, s. 1119). Tämäkään määrällinen raja ei ilmene lakitekstistä. Perustelujen tulkinta, jonka mukaan säännös sallisi alihankinnan osuuden muodostumisen lähes puoleen yksityisen palveluntuottajan omien palvelujen määrästä, ei rajaa alihankintaa perustuslakivaliokunnan aiemmin edellyttämällä tavalla riittävästi koskemaan vain tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Asiaa tosin lieventää se seikka, että alihankkijan käyttäminen edellyttää hyvinvointialueen suostumusta sekä asianomaisen alihankkijan hyväksyntää. Nähdäkseni säännös on kuitenkin liian avoimesti muotoiltu, eikä se riittävästi rajaa yksityisen palveluntuottajan mahdollisuutta siirtää sille lain nojalla annettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen alihankkijan hoitettavaksi (subdelegointi).

5. Sopimusten mitättömyys ja irtisanominen

Esityksen 6. lakiehdotuksen 29 §:n mukaan lain perusteella siirtyvä ostopalvelusopimus tai sen sopimusehto sekä siihen liittyvä vuokra- tai käyttöoikeussopimus on tietyin edellytyksin mitätön tai hyvinvointialueen irtisanottavissa. Mitättömyys liittyy tilanteisiin, joissa säädettävä laki kieltää julkista valtaa sisältävien tehtävien ulkoistamisen tai joissa on sovittu järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä siten, ”että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa palvelujen järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta”. Ennen sopimuksen tai sen ehdon mitättömyyden toteamista tai sopimuksen irtisanomista hyvinvointialueen on neuvoteltava ostopalvelusopimuksen osapuolen kanssa. Mitättömyys ja irtisanominen tulisivat voimaan 1.1.2026 lukien, jollei irtisanomiselle ole sovittu lyhyemmästä irtisanomisanomisajasta. Lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentissa säädetään yksityisen palveluntuottajan oikeudesta saada korvaus välittömästä vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista.

Ehdotettua sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomisoikeutta koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Ehdotuksessa puututtaisiin taannehtivasti ennen lain voimaantuloa solmittuihin sopimuksiin, joissa toisena sopimusosapuolena on yksityinen elinkeinonharjoittaja. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden taustalla on

ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa. Tällaistaikin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 30/2016 vp, s. 3).

Sopimuksen mitättömyys tai oikeus irtisanoa sopimus liittyvät tilanteisiin, joissa on kysymys sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamisesta tavalla, joka olennaisella tavalla on ristiriidassa ehdotetun sote-järjestämislain perusajatuksen kanssa, jotka nimenomaan rajoittavat sote-palvelujen ulkoistamista. Tältä osin ei ole kysymys sopimusosapuolten näkökulmasta ennakoimattomasta tilanteesta. Lailla on vuodesta 2016 alkaen rajoitettu merkittävästi kunnan oikeutta solmia sopimuksia yksityisen palveluntuottajan kanssa. Kyse on ollut sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla on pyritty estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa. Nämä lait on säädetty tavallisen lain säätämisyksikössä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2016 vp, PeVL 52/2017 vp, PeVL 5/2019 vp). Pitkään valmistelussa olleen sote-uudistuksen osalta ei siten voida pitää ennakoimattomana, että uudistuksen yhteydessä rajoitetaan hyvinvointialueen oikeutta solmia palvelujen ulkoistamissopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Yksityisen sopijaosapuolen voidaan tällaisessa asetelmassa katsoa olevan tietoinen siitä, että kuntien sote-uudistuksen valmisteluajana tekemät ulkoistamissopimukset saattavat olla ristiriidassa uudistuksen perustavoitteiden kanssa.

Kun otetaan huomioon, että ehdotetussa 29 §:ssä mitättömyyden ja irtisanomisen voimaantulo on ajoitettu usean vuoden päähän uudistuksen voimaantulosta, voidaan siirtymäaikaa pitää yksityisen palveluntuottajan kannalta riittävänä. Lisäksi on otettava huomioon myös säännökset hyvinvointialueen neuvotteluvelvollisuudesta (29 § 4 mom.) ja yksityisen sopimusosapuolen oikeudesta vahingonkorvaukseen tietyissä tilanteissa (30 § 2 mom.). Siten ei ehdotettua taannehtivaa puuttumista tässä tarkoitettuihin sopimuksiin voida pitää sopimusosapuolten kannalta kohtuuttomana. Lisäksi yksityinen sopijaosapuoli voi saattaa asian hallintoriita-asiana vireille hallinto-oikeudessa (67 § 2 mom.).

Edellä esitetyin perustein katson, ettei ehdotettu sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomista koskeva sääntely ole perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta ongelmallinen.

6. Oikeusturvaa koskevia näkökohtia

Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt kiinnittämään erityistä huomiota oikeusturvaa koskevan sääntelyn riittävyys ja selkeyteen. Tältä osin en ole havainnut esityksessä merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 luku sisältää säännökset oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksista. Lakiehdotuksen 139 §:n mukaan aluehallituksen, lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa vaatia siihen oikaisua. Ehdotuksen 140 §:n mukaan aluevaltuuston päätökseen, hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen antamaan päätökseen saa hakea muutosta laillisuusperusteella aluevalituksella hallinto-oikeudelta. Ehdotuksen 142 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen saa tehdä se, johon päätös kohdistuu tai joka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä hyvinvointialueen jäsen. Edellä oleva sääntely toteuttaa oikeusturvan perusvaatimukset perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esityksen 6. lakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat sekä asianomaisen lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Säännös takaa nähdäkseni perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta riittävällä tavalla oikeuden saada asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.