Raija Huhtanen 15.2.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Uudistuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä Suomeen ehdotetaan muodostettavaksi 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kunnille nykyisin kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Helsingin kaupunki jäisi hyvinvointialuejaotuksen ulkopuolelle. Se vastaisi jatkossakin kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuus Uudellamaalla säädettäisiin perustettavan HUS-yhtymän tehtäväksi. Esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomioon haasteisiin sekä hillitä kustannusten kasvua (s. 1).

Hallituksen esitys sisältää uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, kaikkiaan 50 lakiehdotusta. Kokonaan uusia olisivat, eräiden muiden lakien ohella, seuraavat lait:

- Laki hyvinvointialueista (1. lakiehdotus)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki; 2. lakiehdotus)
- Laki pelastustoimen järjestämisestä (pelastustoimen järjestämislaki; 3. lakiehdotus)
- Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki (4. lakiehdotus)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (Uusimaa-laki; 5. lakiehdotus)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (voimaanpanolaki; 6. lakiehdotus)
- Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (rahoituslaki 7. lakiehdotus)
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (valtionosuuslaki; 8. lakiehdotus)

Osa esitykseen sisältyvistä laeista tulisi voimaan jo 1.7.2021, osa 1.3.2022 ja osa 1.1.2023. Voimaanpanolaki tulisi voimaan 1.7.2021.

Laajoissa säätämisjärjestysperusteluissa (s. 1101–1195) lakiehdotuksia arvioidaan kansanvaltaisuusvaatimuksen (PL 2 § 1 ja 2 mom.), yhdenvertaisuusperusoikeuden (PL 6 §), vaali- ja osallistumisoikeuksien (PL 14 §), omaisuudensuojan (PL 15 §), kielellisten perusoikeuksien (PL 17 §), sosiaalisten perusoikeuksien (erityisesti PL 19 § 3 mom.), perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §), kunnan asukkaiden itsehallinnon (PL 121 § 1–3 mom.), kuntaa suuremman alueen itsehallinnon (PL 121 § 4 mom.) ja julkisen hallintotehtävän yksityistämisen (PL 124 §) kannalta

Olen rajannut lausuntoni niin, että keskityn tarkastelemaan hyvinvointialueiden perustamista, Uudenmaan erillisratkaisua sekä eräiden kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomista.

Uusien hyvinvointialueiden perustaminen

Uudistuksessa perustettaisiin uusi julkisen hallinnon taso, hyvinvointialueet, joille siirrettäisiin kunnille nykyisin kuuluva velvollisuus lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Hyvinvointialue vastaisi myös pelastustoimen järjestämisestä, joka sekin on säädetty nykyisin kunnan tehtäväksi. Hyvinvointialueet muodostettaisiin maakuntajaon pohjalle niin, että kukin hyvinvointialue muodostuisi asianomaiseen maakuntaan kuuluvista kunnista (voimaanpanolaki 6 ja 7 §). Poikkeuksena olisi Uudenmaan maakunta, joka jakautuisi neljään hyvinvointialueeseen (Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue) (voimaanpanolaki 7 § 2 mom.). Helsingin kaupunki jäisi hyvinvointialuejaotuksen ulkopuolelle. Se olisi velvollinen järjestämään lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen samoin perustein kuin hyvinvointialueet (Uusimaa-laki 2 § 6 mom. ja 4 § 2 mom.). Perustettava HUS-yhtymä vastaisi kuitenkin Uudellamaalla erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja yliopistollisen sairaalan toiminnasta sen mukaan, kuin Uusimaa-lain 4 ja 5 §:ssä säädettäisiin. Hyvinvointialueita perustettaisiin siten kaikkiaan 21. Lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus jakautuisi 23 järjestäjätahon ja pelastustoimen järjestäminen 22 järjestäjätahon kesken.

Hyvinvointialueiden perustamista koskeva perusratkaisu muistuttaa monessa mutta ei kuitenkaan joka suhteessa aikaisempia vastaavia ehdotuksia ja erityisesti hallituksen esitykseen *HE 15/2017 vp* sisältynyttä ehdotusta maakuntien perustamisesta (hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi). Tätä esitystä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot *PeVL 65/2018 vp* ja *PeVL 26/2017 vp* ovat sen vuoksi merkityksellisiä myös käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä.

Uudistuksessa huomattava osa kunnille nykyisin säädetyistä tehtävistä siirrettäisiin kuntaa suuremmille hyvinvointialueille (Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta). Tämä koskee erityisesti laki-

sääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Myös pelastustoimen järjestämisvelvollisuus on nykyisin kunnilla, mutta ne hoitavat tehtävää lakisääteisessä yhteistyössä (alueen pelastustoimi) (perustelut s. 70). Sosiaali- ja terveydenhuollossa kuntien lakisääteistä yhteistyötä edustavat erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) tarkoitetut sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitetut erityishuoltopiirien kuntayhtymät.

Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp tavoin kysymys on nytkin yhtäältä siitä, kaventaako ehdotus kuntien asukkaiden itsehallintoa *perustuslain 121 §:n 1–3 momenttien* vastaisella tavalla, ja toisaalta siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto saman pykälän *4 momentin* mukaan riittävää (ks. PeVL 26/2017 vp s. 12). Edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuva alustava arvioni on, ettei hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävän siirtäminen niille ehdotetulla tavalla muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta. Arvio kaipaa tarkennuksia, minkä lisäksi siihen liittyy joitakin varauksia. Perustelen arvioitani seuraavassa. Ratkaisevaa merkitystä arvion kannalta ei ole nähdäkseni sillä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjätahojen määrä (23 järjestäjää) olisi uudistuksessa jonkin verran suurempi kuin se oli hallituksen esityksessä 15/2017 vp (18 maakuntaa, joille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen olisi keskitetty). Määrä olisi varsin suuri siihen nähden, mitä monet asiantuntijat ovat pitäneet optimaalisena (5–12 järjestäjää), ja herättää kysymyksiä etenkin väestömäärältään pienimpien hyvinvointialueiden kyvystä (henkilöstö, muut voimavarat, osaaminen) turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain mukaisesti. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt aiempaa ehdotusta 18 maakuntajärjestäjästä ongelmallisena sosiaalisten perusoikeuksien tai itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Uudistuksessa järjestäjien määrä vähenisi joka tapauksessa selvästi nykyisestä noin 300 järjestäjästä (s. 334).

Ehdotettujen tehtävien ja etenkin julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän siirtämiselle kuntia suuremmille yksiköille on perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia syitä, joita hallituksen esityksessä on tarkasteltu ja joihin perustuslakivaliokunta on aiempia esityksiä koskevissa lausunnoissaan viitannut. Tärkeä säännös tältä kannalta on *perustuslain 19 § 3 momentti*, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään, jokaiselle ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” sekä edistämään väestön terveyttä.

Uudistuksessa kunnille jäisi edelleen merkittäviä (lakisääteisiä) tehtäviä, kuten varhaiskasvatus ja perusopetus. Kunnan olisi jatkossa huolehdittava myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä alueellaan (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki 6 §). Kunnilta pois siirrettävien tehtävien määrä olisi nyt selvästi pienempi kuin se oli hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp (31 tehtävää maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaan). Tehtävien laajuus mm. talouden volyymilla mitaten olisi silti huomattava. Erona vuoden 2017 esitykseen olisi myös se, että kuntia ei kiellettäisi tuottamasta sosiaali- ja terveyspalveluja asukkailleen (vrt. PeVL 26/2017 vp s. 15). Kunta voisi ottaa tällaisen tehtävän hoitaakseen yleisen toimialansa puitteissa (perustelut s. 335). Hyvinvointialue voisi ilmeisesti myös hankkia järjestämisvelvollisuutensa piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja kunnalta ostopalveluna, kunhan se samalla noudattaisi, mitä järjestämisvelvollisuudesta ja palvelujen tuottamisesta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 7 ja 9 §:ssä ja sosiaali- ja terveyden-

huollon järjestämislain 8 §:ssä. Järjestämistehtävän siirtäminen pois kunnilta ei kaventaisi arvioni mukaan muutoinkaan kunnan yleistä toimialaa. Tämä riippuu tosin myös siitä, miten uudistus vaikuttaisi kuntia koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Voimaanpanolain 55 §:n säännös kunnan tuloveroprosentin alentamisesta vuonna 2023 merkitsisi puuttumista perustuslain 121 §:n 3 momentin suojaamaan kunnan verotusoikeuteen. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoitus on estää verotuksen kiristyminen, joka muussa tapauksessa seuraisi kuntien tehtävien siirtämisestä hyvinvointialueille ja valtion rahoitettavaksi ja tästä aiheutuvasta valtion veron korottamista. Säännös on perustelujen mukaan välttämätön, jotta uudistus voidaan toteuttaa kustannusneutraalisti sekä kunta–valtio -rahoitussuhteessa että veronmaksajien ansiotuloverotuksessa (s. 921). Vastaavaa – joskin hiukan pienempää veroprosentin alentamista koskevaa – ehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti merkityksellisenä sitä, että lähtötasona alennetulle veroprosentille olisivat olleet kuntien itsensä päättämät edeltävän vuoden veroprosentit. Rajoitus olisi ollut määräaikainen ja toteuttanut verovelvollisen intressiä. Sille oli painavia perusteita, jotka liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus olisi toteutettu ”suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä”. Valiokunta katsoi, että ehdotetusta kunnan tuloveroprosentin alentamisesta voitiin tuolloisessa ”erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä”. (PeVL 26/2017 vp s. 15–16.) Nämä perustelut pätevät nähdäkseni myös käsillä olevaan ehdotukseen olkoonkin, että kunnan tuloveroprosenttia alennettaisiin nyt 13,26 prosenttiyksiköllä vuonna 2017 ehdotetun 12,47 prosenttiyksikön asemesta.

Arvioidessaan ehdotusta maakuntien perustamisesta (HE 15/2017 vp) perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain 121 §:n 4 momentin jättävän lainsäätäjälle harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi kuntaa suuremman alueen itsehallinto muodostuu. Se perusteli tätä säännöksen sanamuodolla ja esitöillä sekä perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyydellä. Valiokunnan mukaan olennainen on tässä suhteessa perustuslain vaatimus julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta (PL 2 § 1 ja 2 mom.) (PeVL 26/2017 vp s. 18–20 ja *PeVL 67/2014 vp* s. 5 ja niillä viitatut lausunnot). Ehdotettu laki hyvinvointialueesta täyttää julkisen vallan kansanvaltaista perustaa koskevan vaatimuksen. Hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttäisi aluevaltuusto, joka valittaisiin välittömillä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla. Äänioikeutettuja aluevaalissa olisivat alueen asukkaat. Äänioikeus olisi yhtäläinen. (Laki hyvinvointialueesta 22, 23 ja 28 §). Hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien muista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädettäisiin lain 5 luvussa. Keinot muistuttavat kuntalaissa säädettyjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja.

Maakuntien perustamista koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta piti perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta puutteena sitä, että maakunnan tehtävät olisivat muodostuneet yksinomaan lakisääteisistä tehtävistä. Yleinen toimiala olisi vahvistanut maakunnan itsehallinnollista asemaa, joskaan sen puuttuminen ei muodostunut ratkaisevaksi kysymykseksi säätämisjärjestyksen kannalta (PeVL 65/2018 vp s. 6, PeVL 26/2017 vp s. 21–22). Uusille hyvinvointialueille ehdotetaan ”rajoitettua yleistä toimialaa” (s. 516), josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 6 §:ssä. Pykälän mukaan hyvinvointialue voisi, sille laissa säädettyjen tehtävien lisäksi, ottaa alueellaan

hoitaakseen sen ”lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä”. Vapaaehtoisen tehtävän hoitaminen ei saisi vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Muita rajoituksia johtuisi vakiintuneista oikeusperiaatteista, kuten yhdenvertaisuusperiaatteesta ja hallinnon toissijaisuusperiaatteesta. Esimerkkinä mahdollisista tehtävistä perusteluissa mainitaan hyvinvointialueen edunvalvonta ja kansainvälinen toiminta sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä toiminta (s. 516). Hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän alueella harjoittaa ”vähäriskistä liiketoimintaa”, jos toiminta ”tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista” (laki hyvinvointialueesta 6 § 2 mom.). Puhtaasti kaupallista tai spekulatiivista toimintaa se ei voisi harjoittaa (s. 517).

Hyvinvointialueella ei olisi verotusoikeutta, vaan sen järjestettäviksi kuuluvien tehtävien rahoituksesta vastaisi pääosin valtio. Valtion rahoitus olisi yleiskatteellista ja kohdennettaisiin hyvinvointialueille laskennallisin perustein sen mukaan, kuin rahoituslaissa tarkemmin säädettäisiin. Verotusoikeuden puuttuminen on olennainen puute itsehallinnon kannalta, ja se myös rajoittasi tosiasiallisesti merkittävällä tavalla hyvinvointialueen mahdollisuutta ottaa hoidettavakseen vapaaehtoisia tehtäviä. Toisaalta myöskään aiemmin perustettavaksi ehdotella maakunnalla ei olisi ollut verotusoikeutta. Arvioituaan maakuntien rahoitusta ja verotusoikeutta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perustuslakivaliokunta totesi johtopäätöksenä jälkimmäisen osalta, että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja”. Valiokunta piti itsenäistä verotusoikeutta sinänsä perusteltuna perustuslain näkökulmasta mutta katsoi, ettei se ollut ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus (PeVL 26/2017 vp s. 22–24).

Kokonaisvaltainen arvio uudistuksen suhteesta kunnalliseen itsehallintoon (PL 121 § 1–3 mom.) edellyttäisi huomion kiinnittämistä lisäksi ainakin kuntia koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja omaisuusjärjestelyjen vaikutuksiin kuntien talouteen. Hyvinvointialueiden itsehallinnollisen aseman (PL 121 § 4 mom.) kannalta merkitystä on edellä tarkasteltujen näkökohtien ohella ainakin hyvinvointialueeseen kohdistuvalla valtion ohjauksella ja valvonnalla. Olen joutunut kuitenkin rajaamaan nämä seikat lausunnon ulkopuolelle. Näillä varauksilla johtopäätökseni edellä esitetystä on, että ehdotus hyvinvointialueiden perustamisesta sekä lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen siirtämisestä niiden tehtäviksi täyttää perustuslain 121 §:n vaatimukset. Uudenmaan erillisratkaisua tarkastelen seuraavassa erikseen.

Uudenmaan erillisratkaisu

Hallituksen esityksen mukaan Uudenmaan maakunta jaettaisiin neljään hyvinvointialueeseen, joiden tulisi järjestää lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi siten, kuin järjestämisestä eri laeissa säädettäisiin. Sama velvollisuus olisi Helsingin kaupungilla. Muista hyvinvointialueista poiketen erikoissairaanhoidon järjestäminen annettaisiin Uudellamaalla kuitenkin hyvinvointiyhtymän eli HUS-yhtymän tehtäväksi. HUS-yhtymä vastaisi alueellaan myös yliopistollisen sairaalan toiminnasta, kun muiden yliopistollisten sairaaloiden toiminnasta vastaisivat asianomaiset hyvinvointialueet (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki 34 §). Hyvinvointiyhtymistä sää-

dettäisiin yleisesti hyvinvointialueesta annettavan lain 8 luvussa. Hyvinvointiyhtymä olisi itsenäinen oikeushenkilö, ja se perustuisi hyvinvointialueiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön. HUS-yhtymästä säädettäisiin kuitenkin laissa (Uusimaa-laki 3 ja 4 luvut), ja kysymys olisi pakollisesta yhteistoiminnasta Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin välillä.

Ehdotettu erillisratkaisu herättää perustuslain näkökulmasta kysymyksiä, jotka koskevat yhtäältä *sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota* ja sen suhdetta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista koskeviin perustuslain säännöksiin (PL 19 § 3 mom., PL 22 §) ja toisaalta *kansanvaltaisuusperiaatteen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien* (PL 2 § 1 ja 2 mom., PL 14 § 4 mom. ja PL 121 §) toteutumista erityisesti HUS-yhtymässä. Koska uudistus toteutettaisiin Uudellamaalla eri tavoin kuin muissa maakunnissa, kyse on myös yhdenvertaisuudesta ja erityisesti *alueellisesta yhdenvertaisuudesta* (PL 6 §). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa erillisratkaisua tarkastellaan myös kielellisten oikeuksien (PL 17 §) ja hallinnollisten jaotusten kannalta (PL 122 §) (s. 1169–1177).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio ei toteutuisi Uudellamaalla samalla tavoin kuin muissa maakunnissa, joissa palvelujen järjestäminen keskitettäisiin yhdelle järjestäjälle, hyvinvointialueelle. Uudellamaalla hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki vastaisivat alueillaan sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon järjestämisestä, mutta erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuus olisi ensisijaisesti HUS-yhtymällä (Uusimaa-laki 4 § 4 mom.). Sosiaali- ja terveyspalvelujen horisontaalista ja vertikaalista integraatiota on pidetty aikaisempien sote-uudistusesitysten yhteydessä tärkeänä keinona turvata palvelujen saatavuus. Julkisen vallan velvollisuudessa turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti on keskeisesti kysymys juuri palvelujen saatavuudesta (esim. PeVL 26/2017 vp s. 32). Perustuslakivaliokunnan mukaan aikaisempien uudistusten tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi ehdotetut perusratkaisut – erityisesti palvelujen integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen – liittyivät läheisesti oikeutta sosiaaliturvaan (PL 19 §) ja yhdenvertaisuutta (PL 6 §) koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla (PeVL 65/2018 vp s. 36, PeVL 67/2014 vp s. 3).

Erillisratkaisusta johtuva integraatio-ongelma on hallituksen esityksessä tunnistettu, ja sitä on pyritty lievittämään eri tavoin. Uusimaa-laissa säädettäisiin Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin ”ensisijaisesta vastuusta” järjestää lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto maakunnan asukkaille ja muille henkilöille (4 § 1 ja 2 mom.). Siinä säädettäisiin myös HUS-yhtymässä olevasta perusterveydenhuollon yksiköstä, jonka tulisi tukea ”palvelujen yhteensovittamista erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä sosiaalihuollon välillä” (Uusimaalaki 7 §), ja HUS-järjestämissopimuksesta, jonka yhtenä tehtävänä olisi edistää terveydenhuollon ”palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien toimivuutta” ja jossa osapuolet (Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki) sopisivat mm. ”toiminnan yhteensovittamisesta terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi” (9 §). Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan lisäksi mahdollisuuteen tehostaa HUS-yhtymään kohdistuvaa omistajaohjausta, kun omistajia olisi nykyistä vähemmän. Ohjaus auttaisi perustelujen mukaan siirtämään palvelujen painopistettä erikoissairaanhoidosta perusterveydenhuoltoon (s. 1173).

Perustelujen mukaan Uusimaa-lain 4 §:n 1 ja 2 momenttien säännökset lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin ensisijaisesta järjestämisvastuusta korostaisivat näiden tahojen vastuuta erikoissairaanhoidon rahoituksesta sekä sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen painopiste asiakkaaseen nähden on perustasolla, johon erityistason palveluja integroitaisiin (s. 854). Saman pykälän 4 momentin mukaan ensisijainen vastuu erikoissairaanhoidon järjestämisestä Uudellamaalla olisi kuitenkin HUS-yhtymällä. Hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki vastaisivat järjestämisestä vain siltä osin, kuin tehtävä ei kuulu HUS-yhtymälle. (Viittaus ”muuhun lakiin” 4 §:n 4 momentissa on nähdäkseni epäselvä. Perustelujen, s. 854, mukaan viittaus kohdistuu Uusimaa-lain 5 §:n säännöksiin HUS-yhtymän tehtävistä.). HUS-yhtymän järjestämisvelvollisuuden sisältö määräytyisi Uusimaa-lain 5 §:n sekä HUS-järjestämissopimuksen ja hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen nojalla (Uusimaa-laki 4 § 4 mom., 5 § 1 mom., 5 § 2 mom. 7 kohta). HUS-järjestämissopimuksesta säädettäisiin Uusimaa-lain 3 luvussa ja hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 36 §:ssä.

Selostettu sääntely vaikuttaa varsin mutkikkaalta ja jättää epäselväksi tarkan työnjaon Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin ja toisaalta HUS-yhtymän välillä. Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin mahdollisuuksia edistää omilla toimillaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamista on sen vuoksi vaikea arvioida. Perustelujen mukaan ongelmaksi palveluintegraation kannalta saattaisi muodostua myös hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin mahdollisuus sopia HUS-järjestämissopimuksessa toisistaan poikkeavin tavoin tehtävien siirtämisestä HUS-yhtymälle (Uusimaa-laki 9 § 1 mom.) (s. 1175).

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta huomiota voidaan kiinnittää vielä Helsingin kaupungin mahdollisuuteen käyttää omia verotulojaan lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen rahoitukseen (s. 1175). Samaa mahdollisuutta ei olisi hyvinvointialueilla niiltä puuttuvan verotusoikeuden vuoksi. Ainakin periaatteessa Helsingin kaupungin asukkaat asetettaisiin siten tässä suhteessa parempaan asemaan muuhun väestöön nähden.

Uudenmaan maakunnan jakaminen useaan hyvinvointialueeseen vahvistaisi perustelujen mukaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (s. 1170–1171). Arvioon voidaan yhtyä. Helsingin kaupungin jättäminen hyvinvointialuejaon ulkopuolelle asettaisi toisaalta kaupungin asukkaat eri asemaan muuhun väestöön nähden sillä perusteella, että he eivät voisi äänestää tai asettua ehdokkaaksi aluevaalissa (Uusimaa-laki 18 §). Suurempia ongelmia kansanvaltaisuusperiaatteen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta liittyisi nähdäkseni kuitenkin HUS-yhtymän asemaan.

Kuntien lakisääteisten tehtävien siirtämistä pakolliselle yhteistyöelimelle on arvioitava tässäkin yhteydessä yhtäältä kunnan asukkaiden itsehallinnon (PL 121 § 1–3 mom.) ja toisaalta kuntaa suuremman alueen itsehallinnon (PL 121 § 4 mom.) kannalta (PeVL 26/2017 vp s. 12). Vertailukohteeksi voidaan ottaa vuoden 2014 valtiopäiville annettu hallituksen esitys *HE 324/2014 vp* laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Siinä kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ehdotettiin siirrettäväksi kokonaisuudessaan ylikunnalliselle tasolle kuntayhtymien tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotusta lausunnossa *PeVL*

67/2014 vp. Perustuslain 121 §:n ohella se kiinnitti huomiota niihin perustuslain säännöksiin, jotka koskevat julkisen vallan kansanvaltaista perustaa (PL 2 § 1 ja 2 mom.), kunnallista äänestysoikeutta (PL 14 § 3 mom.) ja julkisen vallan velvollisuutta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaa ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 § 4 mom.). Valiokunnan mukaan kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys perustuslain 2 §:n tarkoittaman kansanvallan toteuttamisessa. Kunnallisen itsehallinnon osalta kansanvaltaisuusperiaate tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. Tavallisella lailla ei voida puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Näihin ominaispiirteisiin kuuluu kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 67/2014 vp s. 5).

Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta toisaalta muistutti, että kuntien yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä säätämistä tavallisella lailla on pidetty valiokunnan käytännössä mahdollisena, vaikka sääntely lähtökohtaisesti rajoittaakin jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta on ehdotuksia arvioidessaan kiinnittänyt huomiota ainakin seuraaviin näkökohtiin: järjestelyn tarkoitus, yhteistoimintatehtävän mahdollinen ylikunnallinen luonne ja hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen tehtävää hoidettaessa, yhteistoiminta-alueen koko sekä yhteistoimintaelimen tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus. Merkityksellisiä näkökohtia ovat olleet myös ehdotukseen liittyvät rahoitusjärjestelyt (esim. jäsenkuntien mahdollinen rahoitusvastuu yhteistoimintaelimen päättämistä tehtävistä), erilaisten vastuiden jakautuminen valtion, kuntien ja yhteistoimintaelimien välillä sekä yhteistoimintaelimen ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely (voiko yksi kunta saada päättävässä elimessä yksipuolisen määräämisvallan?). Lisäksi huomiota on kiinnitetty olemassa olevaan tilanteeseen eli siihen, kuinka suuri osa siirrettäviksi ehdotetuista tehtävistä on jo järjestetty ylikunnallisesti, samoin kuin yhteistoimintavelvoitteen vaikutukseen kuntien yleiseen toimialaan. (PeVL 67/2014 vp s. 5–8)

Kokonaisarviossaan hallituksen esityksestä HE 324/2014 vp perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotus toteuttanut riittävällä tavalla perustuslaissa vaadittua kansanvaltaisuutta, minkä vuoksi sitä ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Pulmallisimpana piirteenä valiokunta piti sitä, että ehdotetun kuntayhtymämallin yhteys kunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysoikeuttaan käyttämällä olisi muodostunut etäiseksi. Kysymys oli samaan aikaan mittasuhteiltaan poikkeuksellisen suuren tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä kunnilta kuntayhtymille. Ehdotetut kuntayhtymät olisivat myös muodostuneet poikkeuksellisen suuriksi, jolloin useimpien kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymissä olisivat jääneet varsin heikoiksi. (PeVL 67/2014 vp s. 7–8)

Ehdotetun HUS-yhtymän hallinto eroaisi hyvinvointialueen hallinnosta siinä merkittävässä suhteessa, ettei yhtymän päätösvaltaa käyttävää toimielintä valittaisi suorilla vaaleilla. HUS-yhtymän päätösvaltaa käyttäisi joko yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous perussopimuksessa sovitun mukaisesti (Uusimaa-laki 14 §). Yhtymävaltuuston jäsenten ja yhtymäkokouksen edustajien valinnasta

vastaisivat Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki (Uusimaa-laki 15 ja 16 §). Alueiden ja niiden kuntien asukkaat voisivat siten vaikuttaa HUS-yhtymän päätöksentekoon vain välillisesti. Yhteys asukkaiden ja HUS-yhtymän välillä jäisi etäiseksi, mihin vaikuttaisi myös HUS-yhtymän suuri koko: sen alue muodostuisi Uudenmaan hyvinvointialueista ja Helsingin kaupungista eli yhteensä 26 kunnasta. Varsinkin maakunnan pienimpien kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet HUS-yhtymän päätöksentekoon voidaan arvioida heikoiksi.

Kunnilta HUS-yhtymälle siirrettävä tehtäväkokonaisuus – erikoissairaanhoidon järjestäminen alueen asukkaille ja muille henkilöille – olisi laaja ja merkittävä mutta kuitenkin selvästi pienempi kuin se kokonaisuus, jonka siirtämisestä oli kyse hallituksen esityksessä HE 324/2014 vp tai esimerkiksi Kainuun hallintokokeilussa (Kainuun hallintokokeilusta *PeVL 22/2006 vp* ja *PeVL 65/2002 vp*). Siirtäminen koskisi vain yhtä, asukasmäärältään tosin ylivoimaisesti suurinta eli Uudenmaan maakuntaa, jonka asukkaat asetettaisiin näin vaikutusmahdollisuuksiensa puolesta huonompaan asemaan muiden maakuntien ja niihin kuuluvien kuntien asukkaisiin nähden. Ehdotettua järjestelyä puoltaa toisaalta erikoissairaanhoidon ylikunnallinen luonne ja se, että jo nyt sairaanhoitopiirit järjestävät tosiasiassa suuren (suurimman?) osan erikoissairaanhoitoa myös Uudellamaalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan erikoissairaanhoitolaissa tarkoitetut pakolliset kuntayhtymät eivät ole perustuslain vastaisia. Perusteluna valiokunta on viitannut erikoissairaanhoidon ylikunnalliseen luonteeseen (PeVL 67/2014 vp s. 6, *PeVL 31/1996 vp* s. 2). Muissa maakunnissa erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaisivat hyvinvointialueet, mikä toisaalta osoittaa, että kansanvaltaisuuden paremmin turvaava vaihtoehtokin on olemassa.

HUS-yhtymän päätösvaltaa käyttävän toimielimen (yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous) kokoonpano muodostuisi Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin edustajista. Ehdotettujen säännösten (Uusimaa-laki 15 ja 16 §) perusteella voitaneen päätellä, ettei mikään osapuoli voisi saada toimielimessä yksipuolisen määräysvallan mahdollistavaa asemaa. Johtopäätös lienee sama siinä tapauksessa, että asiaa arvioidaan Uudenmaan kuntien näkökulmasta. Asiaa olisi ollut mielestäni syytä kuitenkin tarkastella nimenomaisesti säännöskohtaisissa perusteluissa. (Voidaan lisäksi huomauttaa siitä, että Uusimaa-lain 16 §:n säännös yhtymäkokouksen kokoonpanosta on kirjoitettu epäselvästi. Tarkoitus lienee säätää, että Uudenmaan hyvinvointialueiden aluehallitukset ja Helsingin kaupungin kaupunginhallitus valitsevat kukin 1–3 edustajaa yhtymäkokoukseen sen mukaan kuin perussopimuksessa sovitaan?).

HUS-yhtymää koskeva ehdotus kytkeytyy kiinteästi Uudenmaan erillisratkaisuun, minkä vuoksi sitä on arvioitava tämän kokonaisuuden osana. Erillisratkaisua perustellaan esityksessä palvelujen kantokyvyn turvaamisella, kansanvaltaisuuden paremmalla toteutumisella (erityisesti alueen reuna-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen), uudistuksen toteutuksen paremmalla hallittavuudella, Uudenmaan maakunnan poikkeavilla toiminnallisilla lähtökohdilla muihin maakuntiin verrattuna (suurempi väestöpohja, henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja), olemassa olevien yhteistoimintarakenteiden toimivuudella sekä ehdotuksen perustumisella Uudenmaan kuntien esittämään aluejakoon. Perustelujen mukaan Helsingin kaupungilla on riittävät edellytykset vastata asukkaidensa sosiaali- ja terveyspalveluista perustuslain 19 §:n 3 momentin mu-

kaisesti. Helsingin olosuhteet poikkeavat olennaisesti muiden kuntien tilanteesta, ja se järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja jo nykyisin muita kuntia laajemmin. Helsingin kaupunki olisi uudistuksen jälkeenkin koko maan suurin sote-järjestäjä. (s. 445, 1107, 1169 ss.) HUS-yhtymän kohdalla perusteluissa viitataan tarpeeseen turvata Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS) nykyisin säädetyn keskitetyn ja vaativan erikoissairaanhoidon sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus- ja opetustoiminnan järjestäminen (s. 1107, 1169).

Erillisratkaisulle esitetyt perustelut ovat mielestäni sinänsä hyväksyttävät. Erillisratkaisun vaihtoehtona olisi ollut silti ehkä aiheellista tarkastella mallia, jossa hyvinvointialueita olisi muodostettu ehdotettua vähemmän ja ne olisivat olleet ehdotettua suurempia ja samalla kantokyvyltään vahvempia. Alueiden väliset kokoerot eivät olisi muodostuneet tällöin niin suuriksi kuin nyt ehdotetussa mallissa. Uudellemaalle muodostettavaa yhtä hyvinvointialuetta olisi ollut tässä vaihtoehdossa helpompi perustella. Uudenmaan hyvinvointialue olisi voinut vastata myös erikoissairaanhoidon järjestämisestä alueellaan, eikä pakolliselle hyvinvointiyhtymälle olisi ollut tarvetta. Ehdotetun järjestelyn puolesta puhuu toisaalta helpompi hallittavuus. Voidaan myös ajatella, että mitä suuremmille alueille kuntien tehtäviä siirrettäisiin, sitä ongelmallisemmaksi tilanne muodostuisi kansanvaltaisuuden ja itsehallinnon näkökulmasta.

Ehdotettuun erillisratkaisuun liittyy mielestäni kaiken kaikkiaan ongelmia niin palvelujen integraation ja sitä kautta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kuin kansanvaltaisuuden ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien suhteen. Koska Uudenmaan maakunnan asukkaat asetettaisiin sanotuissa suhteissa eri asemaan maan muuhun väestöön nähden, ongelmia liittyy myös alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Ongelmat eivät ole vähäisiä mutta eivät ehkä myöskään niin vakavia, että ne muodostuisivat säätämisjärjestyskysymykseksi. Perustuslakivaliokunnan on kuitenkin syytä arvioida erillisratkaisua huolellisesti perustuslain kannalta.

Eräiden kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyys ja irtisanominen

Yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajan kanssa tehty ostopalvelusopimus tai sen ehto sekä siihen liittyvä vuokra- tai käyttöoikeussopimus olisi mitätön sen mukaan, kuin voimaanpanolain 29 §:ssä säädettäisiin. Samassa pykälässä säädettäisiin myös tällaisen sopimuksen irtisanomisesta. Mitättömyyden toteaisi ja irtisanomispäätöksen tekisi pykälässä säädetyin edellytyksin se hyvinvointialue, jolle sopimus siirtyisi kunnalta tai kuntayhtymältä voimaanpanolain 20 tai 25 §:n nojalla. Sopimus tai sen ehto olisi mitätön 1.1.2026 lukien. Sopimuksen irtisanominen tulisi voimaan viimeistään 1.1.2028.

Ehdotetulla säännöksellä puututtaisiin taannehtivasti yksityisen palveluntuottajan ja kunnan (kuntayhtymän) välisiin sopimussuhteisiin. Sopimussuhteiden pysyvyys kuuluu perustuslaissa turvatun *omaisuudensuojan (PL 15 §)* piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole muodostunut valiokunnan käytännössä ehdottomaksi. Perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuitenkin kuuluvan oikeus luot-

taa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, ettei tällaisia seikkoja voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaista omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta. (Esim. *PeVL 42/2006 vp* s. 4 ja siinä viitatut lausunnot)

Perustelujen mukaan ehdotetun sääntelyn tarkoitus on varmistaa, että hyvinvointialue voi uudistuksen tultua voimaan hoitaa järjestämistehtävänsä ja turvata palvelujen saatavuuden kaikissa tapauksissa perustuslain mukaisesti ja että ostopalvelusopimukset täyttävät niille laissa asetettavat ehdot (s. 902). Näistä ehdoista säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa (7 ja 9 §) ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislaissa (8, 12 ja 13 §). Perustelujen mukaan kyse on hyvinvointialueen järjestämisvastuusta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ja siihen liittyvistä edellytyksistä ja rajoituksista, jotka johtuvat julkisen vallan käyttöä ja julkisen hallintotehtävän yksityistämistä koskevista perustuslain säännöksistä (*PL 2 § 3 mom.*, *PL 124 §*) ja niitä koskevista perustuslakivaliokunnan tulkinnoista (s. 902). Sääntelyn tavoite on nähdäkseni hyväksyttävä. Tarkoitus on viime kädessä varmistaa, että julkisella vallalla on mahdollisuus kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain edellyttämällä tavalla (PL 19 § 3 mom.).

Voimaanpanolain 29 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen tulisi neuvotella sopimusosapuolen kanssa ennen mitättömyyden toteamista tai irtisanomisesta päättämistä. Jos sopimuksen muuttamisesta ei päästäisi yksimielisyyteen ja mitättömyys koskisi vain osaa sopimuksesta, osapuolilla olisi oikeus irtisanoa sopimus. Sopimusta muutettaessa tulisi ottaa huomioon, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta (voimaanpanolaki 29 § 6 mom.). Neuvotteluvelvollisuus ja siihen liittyvä irtisanomismahdollisuus toteuttavat perusoikeusrajoitukseen liittyvää vaatimusta sääntelyn oikeasuhtaisuudesta.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja tarpeellisuuden arviointi edellyttäisi myös tietoa niistä ostopalvelusopimuksista, joiden voimassaolo jatkuisi 31.12.2025 jälkeen ja jotka eivät sisällä rajoituslain (laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 548/2016) tarkoittamaa irtisanomisehtoa. Rajoituslaki tuli voimaan 1.7.2016 ja on voimassa näillä näkymin 31.12.2025 asti. Se on voimaantulostaan alkaen velvoittanut kuntia ja kuntayhtymiä sisällyttämään irtisanomisehdon yksityisten kanssa tehtäviin ostopalvelusopimuksiin sekä rakennusten ja toimitilojen käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin. Kyseisen ehdon mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus päättymään vuoden kuluttua irtisanomisesta ilman korvausvelvollisuutta. Nykyisten säännösten mukaan sopimuksen tulee olla irtisanottavissa vuoden 2024 tai 2025 aikana. Velvoitteen soveltamiskriteerejä on lain voimassaoloaikana tiukennettu. Nykyisin irtisanomisehto tulee sisällyttää sellaisiin sopimuksiin, joiden vuotuinen arvo ylittää 15 prosenttia kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista. Ra-

joituslain johdosta voidaan kysyä ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä. Havaintojeni mukaan asiaa ei arvioida perusteluissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa rajoituslakiin kyllä viitataan mutta vain yhden ostopalvelusopimuksen yhteydessä (s. 904).

Sopimuksen yksipuolinen irtisanominen merkitsee lievempää puuttumista sopimussuhteen pysyvyyteen kuin sopimuksen mitättömyys (tai mitättömäksi toteaminen). Näin on jo senkin vuoksi, että irtisanominen edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa (”on oikeus irtisanoa”), kun taas mitättömyyden toteamiseen harkintavaltaa ei perustelujen mukaan sisältyisi (s. 903). Esityksessä perustellaan mielestäni puutteellisesti se, miksi irtisanomismahdollisuus ei voisi koskea kaikkia voimaanpanolain 29 §:ssä tarkoitettuja (eli lainvastaisiksi katsottavia) sopimuksia eli myös niitä sopimuksia, joihin ehdotuksen mukaan sovellettaisiin mitättömyyttä. Perusteluna valitulle sääntelyvaihtoehdolle todetaan vain, että ”velvollisuus irtisanoa sopimus” voisi tarkoittaa joissakin tilanteissa lainvastaisten sopimusten jatkamista (s. 903). En pidä perustelua riittävänä, kun otetaan huomioon erityisesti se, että sopimuksen mitättömyys merkitsee varsin voimakasta puuttumista perustuslain suojaamaan sopimussuhteiden pysyvyyteen.

Voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin sanamuoto viittaa siihen, että sopimuksen tai sen ehdon mitättömyys perustuisi suoraan lakiin (”on mitätön”). Pykälän 4 momentin mukaan mitättömyys edellyttäisi kuitenkin erikseen toteamista. Ennen sopimuksen tai sen ehdon mitättömäksi toteamista hyvinvointialueen tulisi 4 momentin mukaan neuvotella sopimusosapuolen kanssa. Neuvottelujen perusteella sopimusta tai sen ehtoa voitaisiin muuttaa ja mitättömyysseuraamukselta välttyä. Sääntely ei vaikuta tältä osin aivan johdonmukaiselta eikä riittävän täsmälliseltä siihen nähden, että kyse on perusoikeuden rajoittamisesta. Mitättömyyden ja irtisanomisen edellytyksistä säädettäisiin toisaalta varsin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tulkinnanvaraisuutta sisältyisi tosin mitättömyyden edellytyksiä koskevaan voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin 2 kohtaan (”… on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa …järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta”). Säännöstä täsmennetään perusteluissa (s. 904). Edellytysten täyttyessä (ja kun neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen sopimuksen muuttamisesta) hyvinvointialue olisi ilmeisesti velvollinen toteamaan sopimuksen tai sen ehdon mitättömäksi (s. 903). Tämä ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti säännöksen sanamuodosta. Epäselvyyttä saattaa liittyä myös siihen, millä hyvinvointialueella olisi toimivalta todeta sopimus tai sen ehto mitättömäksi taikka irtisanoa sopimus silloin, kuntayhtymän sitoumukset jaetaan usean hyvinvointialueen kesken (voimaanpanolaki 20 § 2 mom.).

Yksityisen sopimusosapuolen oikeusturvasta säädettäisiin voimaanpanolain 30 §:ssä ja 67 §:ssä. Ensin mainitun mukaan yksityisellä palveluntuottajalla olisi oikeus saada hyvinvointivointialueelta korvaus ”välittömästä vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista” edellyttäen, että ”investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän” (30 § 2 mom.). Vaikka edellytykset korvauksen saamiselle olisivat varsin tiukat, säännöksen voitaneen katsoa täyttävän sen perustuslakivaliokun-

nan asettaman vaatimuksen, ettei taannehtiva puuttuminen sopimussuhteen pysyvyyteen saa heikentää kohtuuttomasti sopimuspuolen oikeusasemaa.

Tarkoitus ilmeisesti on, että korvausvelvollisuutta koskevat erimielisyydet käsiteltäisiin vahingonkorvausriitoina yleisissä tuomioistuimissa. Pykälän otsikon mukaan kysymys on vahingonkorvauksesta, eikä voimaanpanolaissa säädettäisi erikseen korvausasiassa käytettävästä oikeusturvakeinosta. Perustelujen mukaan korvausriitaan sovellettaisiin tosin hallintoriitamenettelyä (s. 931). Asianomaisessa säännöksessä (voimaanpanolaki 67 § 2 mom.) hallintoriitamenettelyn käyttö rajattaisiin kuitenkin niin, että 30 §:ssä tarkoitetut korvausasiat jäisivät sen ulkopuolelle. Asia kaipaa selventämistä.

Voimanpanolain 29 §:ssä tarkoitettuja ”mitättömiä ja irtisanottavia” sopimuksia samoin kuin kyseisen lain nojalla tehtäviä ”muita sopimuksia” koskevat erimielisyydet käsiteltäisiin hallintoriitaasioina hallinto-oikeudessa (voimaanpanolaki 67 § 2 mom.). Oikeusturvakeinon valintaa ei perustella säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 930–931). Koska kysymys olisi hyvinvointialueen yksipuolisesta päätöksestä todeta sopimus tai sen ehto mitättömäksi taikka irtisanoa sopimus, hallintoriitaa soveltuvampi oikeusturvakeino saattaisi olla tässä yhteydessä hallintovalitus.

Yhteenvetona totean, että sopimuksen mitättömyyttä ja irtisanomista koskevan ehdotuksen perustuslailliset ongelmat liittyvät sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja tarkkarajaisuuteen. Varsinkin sopimuksen mitättömyyttä koskevalla sääntelyllä puututtaisiin voimakkaasti perustuslain 15 §:n suojaamaan sopimussuhteiden pysyvyyteen. Ehdotusta ei ole tähän nähden perusteltu mielestäni riittävästi. Mitättömyyttä koskeva sääntely voimaanpanolain 29 §:ssä ei ole myöskään riittävän yksiselitteistä. Täsmentämisen tarvetta liittyy myös käytettäviin oikeusturvakeinoihin etenkin siltä osin, kuin kyse on voimaanpanolain 30 §:ssä tarkoitetusta hyvinvointialueen korvausvelvollisuudesta.

Tampereella 15. päivä helmikuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)
Tampereen yliopisto