Heikki Kulla 15.2.2021

Hallituksen esitys 241/2020 hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Perustuslakivaliokunnalle

Arvioitavana olevan hallituksen esityksen 241/2020 pääasiallinen sisältö kuvataan hyvin esityksen alussa. Samoin suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä on käyty läpi omassa alaluvussaan (12) melko kattavasti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaisi 21 hyvinvointialuetta, joiden vastuulle koottaisiin sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon perus- ja erikoistason sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja joiden alue muodostuisi pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Aluejako on pääsääntöisesti yhteneväinen nykyisen sairaanhoitopiirijaon kanssa.

Ehdotettua hallintorakennetta on aihetta tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvastuun (PL 22 §) kannalta. Keskeistä on muun maussa palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Hallituksen esityksessä on punnittu erilaisia hallinnollisia vaihtoehtoja keskenään ja päädytty esitettyyn malliin. Lähestymistapa on kuitenkin ollut liiankin hallintokeskeinen, ja muun muassa sosiaalitoimen eräät ongelma-alueet, kuten lastensuojelu ja toimeentulotuki, ovat jääneet vähälle huomiolle.

Toisaalta esityksessä on säännökset muun muassa erilaisista hyvinvointialueiden yhteistyön muodoista, kuten yhteistyöalueista. Palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä asiakkaiden palveluiden yhteensovittamista painotetaan ehdotuksessa soten järjestämislaiksi (10 §).

1) Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Perutuslakivaliokunta katsoi edellisen sote-hankkeen käsittelyn yhteydessä, että julkisen vallan on perustuslain 6 §:n 1. ja 2. momentin ja 19 §:n 1. ja 3. momentin ja 22 §:n mukaan turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 15/2018, s. 15–19). Tämän varmistamiseksi maakunnan oli muun muassa pidettävä yllä riittävä oma sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto.

Nyt käsiteltävän lainsäädäntöhankkeen eräät perusratkaisut poikkeavat merkittävästi aikaisemmasta, kuten siinä, että nyt ei esitetä lakisääteistä valinnanvapausjärjestelmää. Kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskeva laki (569/2009) on tarkoitus jättää edelleen voimaan (HE 241/2020, s. 681).

Ehdotetussa lainsäädännössä pyritään tarkentamaan julkisen vallan järjestämisvastuu uusilla sääntelyillä, kuten asettamalla tiukat puitteet tehtävien ulkoistamiselle eli palvelujen hankkimiselle ulkopuoliselta tuottajalta. Hyvinvointialue tekee järjestämisvastuuseen kuuluvat erilaiset hallinnolliset ratkaisut palveluista, niiden tuottamisesta ja hankkimisesta. Järjestämisvastuusta säädettäisiin laissa hyvinvointialueesta ja sote-järjestämislaissa. Hyvinvointialueen kykyyn tuottaa riittävästi omia sosiaali- ja terveyspalveluja on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota, kun vertaistavaksi otetaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot (PeVL 65/2018, s. 14–17).

Palvelutuotanto on säännelty hallintokeskeisesti, ja lainsäädännön toimeenpano edellyttäisi runsaasti uuden tyyppistä hallinnollista päätöksentekoa ja sopimista. Hallinnon asiakkaan näkökulma jää sääntelyssä usein taustalle. Kuitenkin lakiehdotuksissa on myös eräitä asiakkaan ja potilaan oikeuksia takaavia sääntelyitä, kuten palveluiden yhteensovittaminen. On myös huomattava, että sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan asemaa koskeva erityislainsäädäntö jäisi edelleen voimaana.

Hyvinvointialueille kaavailtu palvelujen turvaamisvelvoite kaikissa olosuhteissa vaikuttaa voimavaroihin nähden liian tiukalta. Pikemminkin kyse lienee ennakoitavista olosuhteista. Kaikenlaisiin tuntemattomiin uhkiin varautuminen on mahdotonta. Historia osoittaa, että tiukissa taloudellisissa oloissa myös sosiaali- ja terveydenhuollon menoja on ollut pakko leikata.

Viimeksi mainittu varaus huomioon ottaen, arvioni mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus on ehdotetussa lainsäädännössä turvattu perustuslain edellyttämällä tavalla.

2) Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle palveluntuottajalle

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 1114) todetaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudesta on vaikea kattavasti erottaa sellaiset toiminnat, joihin ei tulisi

sovellettavaksi PL 124 §:ssä asetetut vaatimukset. Sen vuoksi ehdotetaan, että kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakaspalvelujen on täytettävä PL 124 §:ä. Tällaista kokonaisvaltaista tulkintaa on perusteltu, paitsi erottelun vaikeudella, myös sillä, että palvelujen hankinnassa on kyse myös PL 19 §:n 3. momentin mukaisesta perusoikeuksien toteuttamisesta.

Tulkinta on sinänsä ymmärrettävä (PeVL 26/2017, s. 46–57, PeVL 15/2018, s.7–8). PL 124 §:n taustalla on kuitenkin myös ajatus palvelujen joustava tuottaminen. Tähän nähden rajoitusten soveltamisalan laajentava tulkinta vaikuttaa tarpeettoman tiukalta.

Julkisen vallan käyttöä ja julkista hallintotehtävää sekä virkamieshallintoa koskevat rajaukset vaikuttavat asiallisilta. Virkalääkäreiden tehtäväkenttä monine tarkastus- ja hyväksymistehtävineen ilmeisesti laajenisi melkoisesti nykyisestä. Tältä osin olisi aihetta harkita yksinkertaisempaa menettelyä.

Hallituksen esityksessä (s. 1120) yksityisen palveluntuottajan alihankintaa koskevan sääntelyn on katsottu täyttävän PL 124 §:n edellytykset: alihankinta olisi rajattu täydentävään palvelutoimintaan, alihankkijalta edellytettäisiin riittäviä toimintaedellytyksiä ja laatuvaatimuksia ja alihankkijoiden toiminta olisi järjestetty asianmukaisesti. Alihankinnan edelleen ketjuttaminen ei olisi sallittua. Käytännössä ketjuttamiskiellosta poikkeaminen lienee melko yleistä, mikä johtuu osaltaan lainsäädännön aukollisuudesta (HE 241/2020, s. 166–168). Tosin perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin perustumattomalle käytännölle ei kuitenkaan pidä antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 16/2018, s. 3)

Myös alihankinnassa olisi vakiintuneen sääntelymallin mukaan noudatettava hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, ja asioita käsittelevät henkilöt olisivat rikosoikeudellisessa virkavastuussa (PeVL 15/2018, s. 32–33).

3) Itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla

Perustuslakivaliokunta arvioi viime vaalikaudella sittemmin rauenneen maakuntauudistuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 15/2018, s. 7–8, PeVL 26/2017, s. 18–30) perustuslain 121.4 §:n mukaista itsehallintoa. Lähtökohtaisesti perustuslaki jätti lainsäätäjälle maakuntaitsehallinnon osalta enemmän harkintavaltaa kuin perustuslakiin kirjattu kunnallinen itsehallinto, koska maakuntaitsehallinnosta voidaan säätää lailla. Kuitenkin kansanvaltaisuus ja asukkaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet oli turvattava riittävän täsmällisellä lainsäädännöllä. Käsiteltävä säädöshanke täyttää mainitut edellytykset.

Hyvinvointialueille ei ehdoteta yleistä toimialaa. Lähtökohta on perusteltu, kun otetaan huomioon alueiden tehtävien lakisääteisyys ja valtion laaja rahoitusvastuu. Hyvinvointialueilla ei ehdotukseen mukaan myöskään ole verotusoikeutta. Myös tämä on hyväksyttävä lähtökohta, koska uusi vero ilman erittäin huolellista valmistelua

ilmeisesti lisäisi kansalaisten kokonaisverotaakkaa. Hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta ehdotettua lainsäädäntöä voidaan pitää riittävän täsmällisenä.

4) Hyvinvointialueiden rahoitus

Ehdotetussa hyvinvointialueiden rahoituslaissa esitetään rahoitusmalli, joka turvaisi alueiden riittävän rahoituksen. Tavoitteena on ollut selkeä, yksinkertainen ja läpinäkyvä rahoitusmalli, jonka taustalla on soveltuvin osin kunnallisessa itsehallinnossa sovellettava rahoitusperiaate. Valtion riittävä rahoitus on keskeistä perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta (PeVL 15/2018, s. 19–25). Toisaalta valtionosuusjärjestelmän kannalta arvioituna rahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida väljemmin kriteerein, koska lainsäätävällä on katsottu olevan tässä suhteessa laaja harkintavalta.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli on laskennallinen, ja siirtymä kustannusperusteisesta mallista mutkikkaampaan laskennalliseen malliin voi aiheuttaa sekavuutta siirtymäkautena.

5) Hyvinvointialueiden ohjaus

Hallituksen esityksessä on perustellusti lähdetty siitä, että valtiolla on oltava vaikutusmahdollisuus sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä valtion maksettaviksi. Hyvinvointialueet eivät esimerkiksi voisi verotusoikeuden puuttuessa ottaa vapaasti lainaa, koska muutoin valtion rahoitusriski kasvaisi valtion voimatta vaikuttaa asiaan. Toisaalta valtion ohjausvaltaa voi rajoittaa alueiden perustuslaissa turvattu itsehallinto ja edellä mainittu perusoikeuksien turvaamisvelvoite (PeVL 26/2017, s. 32–33).

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn (122 §) liittyy säännös hyvinvointialueen viranomaisen toimivallan rajoittamisesta eräissä tilanteissa (126 §). Perustuslaista johdettava suhteellisuusperiaate huomioon ottaen aikarajoitus olisi aihetta tehdä tietyksi ajaksi, esimerkiksi puoleksi vuodeksi, jonka jälkeen viranomainen voisi arvioida rajoituksen jatkamisen tarpeellisuuden uudelleen. Ehdotuksessa aikarajoitus sidotaan valvovan viranomaisen tiettyyn hallinnolliseen toimenpiteeseen, jonka toteutuminen on väljien kriteerien varassa.

6) Kuntia ja kuntayhtymiä koskevat omaisuusjärjestelyt

Omaisuusjärjestelyistä on säännösehdotukset soten voimaanpanolain 4. luvussa. Sääntelyssä on sinänsä hyvin otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmat omaisuudensuojaa ja kunnallisen itsehallinnon suojaa koskevat kannanotot, kuten kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely kunnan omaisuuteen liittyvissä järjestelyissä (PeVL 26/2017, s. 16–17, 30, PeVL 65/2018, s. 22–23). Kuntien ja kuntayhtymien omaisuus on perustuslain suojaama lähinnä kunnallisen itsehallinnon

suojan (PL 121 §) välityksellä. Muutamaan seikkaan on aihetta sääntelyn selvyyden ja PL 21 §:n mukaisen oikeussuojan vuoksi kiinnittää huomiota.

Kattaako 22 §:ssä mainittu termi toimitilat joissain tilanteissa myös rakennuksen maapohjan ja mahdollisesti muuta maa-aluetta? Sovelletaanko vuokrasopimukseen lakiehdotuksessa olevan erityissääntelyn lisäksi joissain tilanteissa maanvuokralakia (258/1966) tai maakaaren (540/1995) maanvuokraa koskevia säännöksiä, vai sovelletaanko pelkästään lakia liikehuoneistojen vuokrauksesta (482/1995)? Viimeksi mainittu laki tulisi sovellettavaksi ehdotettujen erityissäännösten ohella. Sääntelyä olisi aihetta täsmentää.

7) Kotirauhan suoja ja henkilötietojen suoja

Kotirauhan suojaa tarkastellaan hallituksen esityksessä (järjestämislakiehdotuksen 66.2 §) perusteellisesti perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Perusteltua on myös ollut kiinnittää huomiota lasten, vanhusten ja vammaisten asemaan tarkastuksissa. Tältä osin tarkastukset kotihoidossa, perhehoidossa ja asumisyksiköissä on katsottu lähtökohtaisesti välttämättömiksi hoidettavien oman edun perusteella.

Tietosuojan osalta tulkinnanvaraisuutta on aiheutunut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kotimaisen sääntelyn väliset suhteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää tietosuojan tasoa (PeVL 15/2018, s. 35–43). Kotimainen tietosuojalaki täydentää sääntelyä kansallisen liikkumavaran puitteissa, ja muuhun sääntelyyn on suhtausuttava pidättyvästi. Riskitilanteissa täydentävä sääntely voi kuitenkin olla välttämätöntä henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi.

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen (soten järjestämislaki 10 §) edellyttää asiakkaiden tunnistamista. Perustelujen mukaan (s. 677) tunnistamisessa voidaan käyttää eri menetelmiä. Kuitenkaan asiakkaan profilointi eli henkilötietojen automaattinen tai osittain automaattinen käsittely ei olisi sallittua (PeVL 15/2018, s. 43–45). Käytännössä henkilötietojen kaikenlaisen automaattisen käsittelyn välttäminen voi kuitenkin osoittautua hyvin hankalaksi. Varsinainen automaattinen päätöksenteko olisi sidottu tiukempiin edellytyksiin (muun muassa PeVL 7/2019, s. 8–13).

Korkein hallinto-oikeus on muutamassa ratkaisussaan tarkastellut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kotimaisen lainsäädännön kieltämättä vaikeaselkoisia soveltamissuhteita (KHO 2020:8, KHO 2020:72).

8) Uudenmaan erillisratkaisu

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 1169), että erillisratkaisua on aihetta arvioida perustuslain kannalta seuraavilta osin: kansanvaltaisuus (PL 2 §), yhdenvertaisuus (6 §),

asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (14 §), kielellisten oikeuksien (17 §), riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen (19 §), julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet (22 §), kunnallinen itsehallinto ja itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella (121 §) sekä hallinnollinen jaotus (122 §).

Tutustuttuani hallituksen esityksen perusteluihin katson, että esitys monista etenkin yhdenvertaisuuteen liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista huolimatta täyttää perustuslain vaatimukset.

9) Työ- ja virkaehtosopimussääntely

Kunnallista virkaehtosopimuslakia ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien soveltamisalaa laajennetaan myös hyvinvointialueita koskevaksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Laki korvaisi voimassa olevan Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain. Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT:n jäseniä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n jäsenyhteisöiksi.

Pidän perusteltuna hallituksen esityksessä esitettyä tulkintaa, jonka mukaan ehdotus ei laajentaisi nykyisestä työnantajaorganisaation valtaa päättää kunnissa sovellettavista työ- ja virkaehdoista. Voimassa oleva kunnallinen työ- ja virkaehtolainsäädäntö säädettiin aikoinaan (1970) perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuksena kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Hyvinvointialueiden itsehallinnolla ei tältä osin ole perustuslain 121 §:n nojalla vastaavaa itsehallinnosta johtuvaa perustuslain suojaa päättää työntekijöiden ja viranhaltijoiden palvelussuhteen taloudellisista ehdoista.

10) Hankintasopimuksien mitättömyys, irtisanominen ja omaisuuden suoja

Soten voimaanpanolain 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten tai niiden ehtojen mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka siirtyisivät hyvinvointialueen vastuulle ja joissa olisi sovittu järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin järjestämislaissa säädettäisiin. Mitättömyys- ja irtisanomismahdollisuus koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia. Lisäksi säännös koskisi irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Siten hyvinvointialueille annettaisiin lailla mahdollisuus puuttua sopimuksiin taannehtivasti.

Mitättömyys aiheutuisi lähinnä siitä, että sopimuksissa ei ole noudatettu järjestämisvastuuta ja palvelujen viran puolesta hankkimista sekä sosiaalisten perusoikeusien turvaamista (PL 19.3 §) ja julkisen hallintotehtävän siirrolle (PL 124 §) asetettuja vaatimuksia. Mainitut sopimukset olisivat julkisoikeudellisia hallintosopimuksia. Virhetyyppinä kyse olisi toimivallan ylityksestä.

Käsitteen mitättömyys sisältö on julkisoikeudessa tutkimuksessa hahmoteltu lähinnä seuraavasti (Eero Vilkkonen: Hallintotoimen mitättömyydestä, 1970, s. 102–105). Mitätön toimi on oikeudellisesti olematon eikä sitä tarvitse kumota. Olemattomuus tarkoittaa sitä, että jokainen voi jättää toimen huomiotta ja että viranomainen on velvollinen viran puolesta ottamaan huomioon mitättömyyden. Mitättömyys aiheutuu merkittävästä oikeudellisesta virheestä, kuten olennaisesta toimivallan ylityksestä. Mitättömyyteen vetoaminen ei ole sidottu mihinkään määräaikaan tai määrämuotoon. Kuitenkin on mahdollista, että mitättömyyden vahvistamista ajetaan tuomioistuimessa vahvistuskanteella.

Eräissä tilanteissa mitättömyys on säännelty suoraan laissa, kuten yhdistyslain (503/1989) 33 §:ssä ja kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 2.4 §:ssä. Oikeuskäytännössä on muutama ratkaisu hallinnollisen toimen mitättömyydestä, kuten KHO 2006:27:

Kaupunginhallitus oli päätöksellään kieltänyt sijoittamasta postilaatikoita asemakaavassa osoitetuille yleisille alueille. Kaupunginhallituksella ei postipalvelulain säännökset huomioon ottaen ollut toimivaltaa antaa postilaatikoiden sijoittamista koskevaa päätöstä. Kaupunginhallituksen päätös oli voimaa ja vaikutusta vailla.

Postipalvelulaki 12 § 1 mom., 14 § 1-3 mom., 22 § 1 ja 2 mom., 23 § 1 mom., 37 § 1 mom. ja 38 § 1 mom.
Kuntalaki 90 § 2 mom

Soten toimeenpanolain 29.3 §:n mukaan hyvinvointialueen on mitättömyyden osalta todettava ja irtisanomisen osalta päätettävä sopimuksen tai sen ehdon mitättömyydestä ja irtisanomisesta. Asiasta on ilmoitettava sopimuspuolelle ja sosiaali- ja terveysministeriölle viimeistään 31. päivänä lokakuuta 2023.

Lakiehdotuksen mukaan ostopalvelusopimus on mitätön 1. päivänä tammikuuta 2026 lukien, Sopimus on voimassa tuohon päivämäärään saakka, jolleivat hyvinvointialue ja yksityinen palveluntuottaja ole sopineet lyhyemmästä irtisanomisajasta.

PL 15 §:n omaisuudensuojaa koskevasta säännöksestä on johdettu sopimusvapaus ja luottamuksensuoja (oikeutettujen odotusten suoja). Sopimussuhteissa ihmisten pitää voida luottaa oikeussuhteen syntymisen aikana voimassa olleen oikeuden

pysyvyyteen, ja sopijapuolen asemaa ei saa uudella lainsäädännöllä heikentää kohtuuttomasti (PeVL 30/2016, s. 3). Sopimuksiin taannehtivasti vaikuttava laki on pääsääntöisesti omaisuudensuojan piiriin kuuluvien sopimusvapauden suojan ja luottamuksensuojan (oikeutettujen odotusten suojan) vastainen ja samalla perustuslain vastainen . Kuntien ja kuntayhtymien omaisuus on perustuslain suojaama lähinnä kunnallisen itsehallinnon suojan (PL 121 §) välityksellä.

Mitättömyysseuraamusta on hallituksen esityksessä perusteltu palvelujen hankkimista koskevien sopimuksien lainvastaisuudella. Sopimuksissa ei ole noudatettu järjestämisvastuuta ja palvelujen viran puolesta hankkimista sekä sosiaalisten perusoikeusien turvaamista (PL 19.3 §) ja julkisen hallintotehtävän siirrolle (PL 124 §) asetettuja vaatimuksia. On tulkinnanvaraista, onko mainittu lainvastaisuus perustelu riittävä mitättömyysseuraamuksen käytölle. Käytännössä sopimukset ovat usein olleet varsin tarpeellisia palveluiden takaamiseksi kunnan asukkaille. Taustalla on myös ollut kuntataloudellisia syitä: palvelujen ulkoistaminen on monesti ollut halvempaa kuin kunnan tai kuntayhtymän oma palvelutuotanto. Toisaalta sopivapuolien asemaa kohtuullistaisi ehdotettu noin kolmen vuoden siirtymäkausi, jonka mukaan mitättömyys alkaisi vuoden 2026 alussa.

Ehdotukseen liittyy omaisuuden suojan kannalta lisäksi monenlaista tulkinnanvaraisuutta. Koska mitättömyys tekisi sopimuksesta jo alun perin vaikutuksettoman, hyvinvointialueen myöhemmällä toteamuksella mitättömyydestä olisi vain toteava, ei oikeutta luova vaikutus. On myös epäselvää, voidaanko jo ennen hyvinvointialueen mitättömyyttä koskevaa toteamusta aikaisemman ajan toimenpiteet riitauttaa. Voiko muu viranomainen vedota mitättömyyteen viran puolesta jo ennen hyvinvointialueen mitättömyyttä koskevaa toteamusta? Ehdotettu sääntely on niin epäselvä, että sitä on tarkennettava.

Ehdotetun soten voimaanpanolain 30 §:n mukainen yksityisen palveluntuottajan oikeus mitättömyys- tai irtisanomistilanteessa saada korvausta aikaisemmista merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista on perusteltu omaisuudensuojan (PL 15 §) näkökulmasta.

Oikeusriitojen käsittelyn osalta ehdotetun soten toimeenpanolain 67.2 §:ään on perustellusti otettu oikeussuojan takeita (PL 21 §) koskeva selventävä säännös (HE s. 931). Lain nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat ja tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti.

Luonteeltaan yksityisoikeudelliset vahingonkorvausriidat, kuten lain soten voimaanpanolain 30 §:ää koskevat riita-asiat, käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.

Prosessuaalinen rajaus yleisen lainkäytön ja hallintoriitamenettelyn välillä voi 67.2 §:n sääntelystä huolimatta olla lain mukaisissa sopimusriidoissa tulkinnanvarainen. Rajanvedosta on monia korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisuja (mm. KHO 2013:165, KKO 2019:1).

Turussa 15. helmikuuta 2021

Heikki Kulla

professori emeritus