Tuomas Ojanen

18.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 241/2020 vp 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

Lausunnon ala ja kohde

1. Käsillä oleva esitys muodostaa huomattavan laajan ja monimuotoisen oikeudellisen kokonaisuuden. Esityksessä on yhteensä 1669 sivua, 50 lakiehdotusta ja 2 valtioneuvoston asetusehdotusta.
2. Esityksen mittaluokka ja nykyinen eduskuntakäsittelyvaihe huomioiden ei ole perusteltua tässä vaiheessa yrittää kattavasti arvioida esitystä ja kaikkia sen lukuisia yksityiskohtia, varsinkin kun vireillä oleva eduskuntakäsittely voi vielä merkitä muutoksia ehdotettavaan sääntelyyn. Näin ollen keskityn seuraavassa arvioimaan sellaisia peruskysymyksiä, joita voidaan pitää keskeisenä esityksessä ehdotetun uudistuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta.

Esityksen merkitys ja keskeisten perustuslaillisten kysymysten paikantaminen

3. Esityksessä ehdotetaan nykyisin kuntien järjestämisvastuulle rakentuvan sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujärjestelmän kokonaisuudistusta siten, että perustettaviksi ehdotettaville 21 ns. hyvinvointialueelle siirrettäisiin nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi kuitenkin esityksen mukaan muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen näiden palvelujen järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Viittaan tarkemmin esityksen pääasiallisesta sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä seuraavassa erikseen muutoin kuin on tarpeellista jäljempänä käsiteltävien kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta.
4. Selvää on, että esitys on sekä oikeudellisesti että taloudellis-yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tärkeä ja huomattava. Kyse on yhtäältä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden

toteutumiseen olennaisesti vaikuttavista hallinnollisista ratkaisuista, jotka toisaalta ulottuvat suomalaisen terveys- ja sosiaalihuoltojärjestelmän perusteisiin. Lisäksi julkisen vallan organisaatio saisi uuden, ns. hyvinvointialueista muodostuvan itsehallintotason, mikä puolestaan vähentäisi perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatun kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Ehdotukset myös siirtäisivät verotuksen painopisteitä sekä olisivat muutoinkin kansantaloudellisesti merkittäviä.

5. Esityksen laajassa, lähes 100-sivuisessa säätämisjärjestysjaksossa (jakso 12, s. 1101-1195) on tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista, joihin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävänä. Kuten säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä paitsi useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja vastaavia oikeuksia turvaavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten myös monien muiden perustuslain säännösten kannalta.
6. Esityksen esille tuomista moninaisista perustuslakikysymyksistä keskeisimmät kysymyksenasettelut ovat kuitenkin mielestäni seuraavat:

(I) *Perusoikeuksien turvaaminen*. Esitysten muodostamaa kokonaisuutta on arvioitava ennen muuta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta ottaen samalla huomioon julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Kyse on yleisemmin perusoikeuksien turvaamisesta, jonka arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on ensinnäkin se, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulle perusoikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on jo vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet, joita tuovat esiin käsillä olevan esityksen säätämisjärjestysperustelut ja niissä edelleen viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. erit. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sekä niissä perustuslain 19 §:n 3 momentissa esitetty). Vaikka perustuslaissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta, mutta palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten varsinkin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp). Valiokunta painotti jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perustuslain 19 §:n 3

momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

(II) *Julkisen vallan vastuun toteutuminen*. Edellä mainittuun perusoikeuksien turvaamiseen liittyy keskeisenä kysymyksenasetteluna perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen julkisen vallan vastuun näkökulma ja tällöin etenkin kysymys siitä, miten ehdotettu sääntely turvaa itsehallintoalueiden järjestämisvastuun ja siihen kuuluvan päätös- ja ohjaus- sekä valvontavallan perusoikeuksien toteuttamiseksi. Taustalla on, että vaikka perustuslaissa ei säädetä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännössä on joka tapauksessa 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). Keskeistä nyt ehdotettavassa sääntelykokonaisuudessa on näin ollen se, että hyvinvointialueet voivat kaikissa tilanteissa varmistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen palvelujen saatavuuden jokaiselle ihmiselle alueillaan.

(III) *Perustuslain takaamat itsehallintojärjestelyt.* Perustettaviksi ehdotettavien hyvinvointialueiden itsehallinnossa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla, mikä on samalla merkityksellistä perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Käytännössä kysymys on yhtäältä siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta riittävää, ja toisaalta siitä, kaventaako ehdotettu sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1—3 momentin vastaisella tavalla. Perustuslain 121 §:n 4 momentti synnyttää edelleen muita kysymyksiä, kuten se, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella ehdotettavaa valtion vahvaa ohjausta, joka merkitsisi rajoituksia hyvinvointialueiden itsehallintoon. Lisäksi tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat esityksessä ehdotettavat Uudenmaan ja Helsingin kaupungin erityisjärjestelyt, joilla on tosin ensisijaisesti merkitystä edellä mainitun perusoikeuksien turvaamiskysymyksen kannalta.

7. Edellä mainittujen peruskysymysten ohella esitys tuo tietenkin esiin lukuisia muita perustuslakikysymyksiä, joista on tehty selkoa esityksen säätämisjärjestysperustelujen jaksossa 12.2, s. 1104-1105). Viittaan jaksosta ilmenevään toistamatta sitä tässä.

8. Lopuksi on edellä mainittujen kysymysten ohella syytä mainita yhtenä perustuslaillisena ”esikysymyksenä” kysymys siitä, *missä määrin arvioitavaan esitykseen liittyvä perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on uusi perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön verrattuna*. Kysymyksenasettelu syntyy perusteiltaan siitä, että esitys on ”eräiltä keskeisiltä osiltaan lähtökohdiltaan erilainen kuin viime vaalikaudella esitetty maakuntauudistus” (s. 1101-1102). Käytännössä keskeisinä eroina viime vaalikauden uudistukseen on, että hyvinvointialueille siirrettäisiin ensinnäkin vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät, kun taas edellisen vaalikauden esityksessä maakunnista olisi tullut huomattavan monialaisia toimijoita varsinkin ns. Maku 2 -paketin myötä. Käsillä olevasta esityksestä edelleen puuttuu viime vaalikauden ns. valinnanvapausmalli, joka paitsi olisi muuttanut julkisin varoin julkisen vallan toimesta toteutettavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon perusteita myös synnytti kiperiä kysymyksiä sekä perustuslain että EU-oikeuden valtiontukisääntelyn kannalta. Toisaalta nyt ehdotettavaan malliin sisältyy Uudenmaan osalta muusta maasta poikkeava hallinnollinen erityisjärjestely, jota ei puolestaan ollut viime vaalikauden uudistuksessa.

9. Nähdäkseni nyt ehdotettavan uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa *ei* voida kaikilta osiltaan sellaisenaan tukeutua perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntokäytäntöön juuri siitä syystä, että ehdotettavan uudistuksen edellä mainitut perusratkaisut eroavat olennaisesti viime vaalikauden uudistuksesta.Muutoinkin nyt ehdotettavan uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painottuvat mielestäni osaksi eri perustuslakikysymykset kuin viime vaalikaudella. Esimerkiksi viime vaalikauden valinnanvapausmallista seurasi tarve arvioida silloista uudistusta huomattavan paljon hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Sitä vastoin nyt ehdotettavassa uudistuksessa perustuslain 124 §:ään liittyvät kysymyksenasettelut eivät tule niin keskeiseksi kuin viime vaalikaudella, vaikkei perustuslain 124 §:n merkitystä käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ole syytä väheksyäkään, kuten myös esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenee (ks. jakso 12.5, s. 1113-1121). Samoin nyt ehdotettava malli ei tuo esiin sellaisia EU-oikeuden valtiontukisääntelyyn liittyviä kysymyksiä kuin viime vaalikauden uudistusehdotus lausunnon lopussa tarkemmin selostettavista syistä.

10. Vaikka perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö sote-uudistusehdotuksista ei siis kaikilta osiltaan ole sellaisenaan sovellettavissa nyt ehdotettavan sääntelyn perustuslaillisessa arvioinnissa, on selvyyden vuoksi lisättävä, että monen kysymyksen suhteen perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö *on* sovellettavissa. Esimerkiksi perustettavien

hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyvien kysymysten perustuslakiarviossa voidaan nähdäkseni ainakin pitkälti tukeutua perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoista PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ilmenevään siltä osin kuin niissä on kysymys tuolloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien itsehallinnon arvioinnissa. Sama koskee ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointia kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

11. Lopuksi on huomautettava siitä, että nyt ehdotettu sääntely esiin myös sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka eivät ole vielä lainkaan tulleet aiemmin arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ns. sote-uudistuksista viime ja sitä edellisellä vaalikaudella. Tällaisia uusia arviointikysymyksiä ovat säännösehdotukset hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta (ks. voimaanpanolain 29 §), samoin kuin ehdotukset ns. Uudenmaan erillisratkaisusta.

Yleisarvio

12. Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa on selvää, että sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä viitattu aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö).
13. Selvää edelleen on perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti *laaja harkintavalta* sen suhteen, miten jokaiselle turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Jo toissa vaalikaudella perustuslakivaliokunta linjasi, että kuntayhtymiin ja kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin perustuvien mallien ohella ei olisi perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdotonta myöskään siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu vaikkapa valtiolle. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten, ettei säännös estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta ja ettei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Samoin jo perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäännös sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu perustuslakivaliokunnan käytännössä useita kertoja eri vaalikausina (ks. 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).
14. Yleisemmin kysymys on siten siitä, että perustuslain kannalta lainsäätäjälle on käskettyä *lopputulos*, so. riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sitä vastoin

perustuslaki antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa *keinojen* suhteen perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseksi.

15. Nyt ehdotettavassa mallissa ehdotetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä perustettaville 21 hyvinvointialueelle. Lisäksi ehdotetaan Uudenmaan erillisjärjestelyä, jossa Uudellamaalla palvelujen järjestämisestä vastaisivat 4 hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki. Nähdäkseni nyt ehdotettava malli on lähtökohtaisesti yhtä lailla perustuslain kannalta sallitun lainsäätäjän harkintavallan puitteissa kuin esimerkiksi kahden edellisen vaalikauden sote-uudistusehdotukset tai vaikkapa olisi näiden palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kokonaan valtiolle.

Perusoikeuksien turvaaminen

16. Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeisintä on, että nyt ehdotettava malli kykenee turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikissa tilanteissa koko maassa. Tähän perusvaatimukseen sisältyy viime kädessä yhtäältä yksilökohtainen arviointi palvelujen riittävyydestä sekä toisaalta vaatimus palvelujen riittävästä tarjonnasta kaikille maan eri osissa asuville ihmisille. Perustuslakivaliokunta on korostanut aiemmissa lausunnoissaan myös sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).

17. Nyt ehdotettavassa uudistuksessa perustettaville hyvinvointialueille ei esitetä pelastustoimea lukuun ottamatta muita kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä tehtäviä. Vaikka käsillä olevan kaltaista laajakantoista uudistusta, jolla muutettaisiin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän perusteita, voidaan sinällään lähtökohtaisesti pitää riskinä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiselle yhdenvertaisesti koko maassa uudistuksen voimaantulosta alkaen, nyt ehdotettavan uudistuksen keskittyminen pääosin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamiseen nähdäkseni antaa verraten hyviä mahdollisuuksia toteuttaa ja toimeenpanna ehdotettava uudistus hallitusti suunnitellussa aikataulussa siten, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut perusoikeudet vaarannu. Ehdotettava malli ei siis lähtökohtaisesti vaikuta sisältävän sellaisia riskejä, joita viime vaalikauden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistus yhdistettynä huomattavan laajaan maakuntauudistukseen synnytti nimenomaan perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Viittaan erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp esille tuotuihin riskeihin, joita viime vaalikauden sääntelykokonaisuuden mittaluokka yhdessä sen perusratkaisujen ja verraten tiukkojen toteutusaikataulujen kanssa tuotti sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta sekä alueellisella ja asiallisella (palvelukohtaisella) että henkilöllisellä ulottuvuudella.
18. Sen arvioinnissa, turvaako ehdotettu uudistus perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla, keskeinen

merkitys on paitsi ehdotettavilla lainsäädäntöratkaisuilla myös *vaikutusarvioinneilla*. Viime vaalikaudella hallituksen esityksen omissa vaikutusarvioinnissa oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tehty varsin avoimesti selkoa ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä riskeistä. Lisäksi valiokunnan tuolloin kuulemien sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot vielä entisestään korostivat näitä riskejä lopputuloksella, että kokonaiskuva muodostui perustuslakivaliokunnan mukaan voimakkaasti perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä riskejä painottavaksi (Ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Vaikka perustuslakivaliokunta tuolloin korosti sitä, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti harkintavaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamisen keinoista, vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei valiokunnan mielestä voitu jättää sitä, että ”miltei kaikki valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ovat pitäneet ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana” (ks. PeVL 26/2017 vp).

19. Käsillä olevaan esitykseen sisältyvät laajat, yli 200 -sivuiset vaikutusarviointijaksot (jakso 4.2 lukuisine alajaksoineen, s. 229-430), joissa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti taloudellis-yhteiskunnallisesti sekä suhteessa viranomaisiin ja elinkeinoelämään. Perusoikeuksien turvaamisen arvioinnin kannalta keskeisimpiä ovat esityksen vaikutusarviointijaksot henkilöllisellä, alueellisella sekä asiallisella (palvelukohtaisella) ulottuvuudella ottaen tällöin varsinkin huomioon kielelliset oikeudet sekä erityisryhmien oikeudet.
20. Nähdäkseni esityksen vaikutusarvioinneissa on tehty avoimesti selkoa ehdotetun uudistuksen eduista ja hyödyistä sekä riskeistä perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Vaikka ehdotettava uudistus ei ole vailla riskejä sen perusvaatimuksen toteutumisen kannalta, että ehdotetun uudistuksen on kyettävä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille maan eri osissa asuville ihmisille uudistuksen voimaantulosta alkaen, esityksen vaikutusarvioinnit eivät ole sillä tavoin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä suuria ja vakavia riskejä painottavia kuin viime vaalikauden vaikutusarvioinnit.
21. On kuitenkin painokkaasti korostettava tarvetta saada esityksen vaikutusarviointien lisäksi sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden vaikutus- ja riskiarvioita ehdotetusta uudistuksesta sen arvioimiseksi, turvaako ehdotettu uudistus perusoikeuksien toteutumisen perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla.
22. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että perusoikeuksien turvaamiseen sisältyy esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia erityiskysymyksiä, joiden tarkemman arvioinnin jätän kuitenkin mahdollisiin lisäkuulemisiin. Samoin on syytä tässä yhteydessä korostaa henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten merkitystä myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta.
23. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen, mitä myös tuo esiin perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös (”Julkisen vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” – kursivointi TO).

24. Nähdäkseni ehdotettava sääntely on perustuslain 22 ja 19 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta yleisesti ottaen verraten ongelmatonta. Korostan kuitenkin, että varsinkin sääntelyn täsmällisyyden arvioinnissa on kyse sellaisista pykäläehdotusten yksityiskohdista, joiden arviointi on mielekästä jättää vaiheeseen, jossa sääntelyn perusratkaisujen perustuslainmukaisuus on varmistettu.

Julkisen vallan vastuun toteutuminen (järjestämisvastuu)

25. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa merkityksellistä muun ohella julkisen vallan vastuun toteutuminen, so. se, että ehdotettava sääntely toteuttaa julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa 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 sekä niissä viitattu aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö).
26. Nyt ehdotettava uudistus on jo peruslähtökohdiltaan huomattavan vahvasti julkisen vallan vastuuta toteuttava. Ehdotettu järjestämisvastuuta toteuttava sääntely antaisi nähdäkseni yleisesti ottaen riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun toteutumiselle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla. Viittaan perusteluina myös tarkemmin esityksen säätämisjärjestysjaksosta 12.4 (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen) ilmenevään toistamatta sitä tässä.
27. Koska nyt ehdotettava uudistus rakentuu hyvin voimakkaasti julkisen vallan vastuun varaan ja koska ehdotettava sääntely on vain omiaan lisää painottamaan julkisen vallan vastuuta erityisesti siltä osin kuin on kysymys järjestämisvastuun sääntelystä, perustuslain kannalta kysymys on pikemminkin jo siitä, korostaako ehdotettava sääntely jo liiaksikin järjestämisvastuuta ja yleensä julkisen vallan vastuuta lopputuloksella, että tämä painotus alkaa synnyttää jo joissain muissa suhteissa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Palaan tähän jäljempänä arvioidessani ehdotettua sääntelyä hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

28. Ehdotettu uudistus tuo perusoikeuksien turvaamisen ohella esiin yhtäältä perustettavien hyvinvointialueiden itsehallintoa ja toisaalta kuntien itsehallintoa koskevia kysymyksiä. Vaikka esityksessä puhutaan hyvinvointialueista, niiden itsehallintoa koskevia sääntelyehdotuksia voidaan nähdäkseni arvioida niiden linjauksien valossa, joita perustuslakivaliokunta teki viime vaalikaudella tuolloin

perustettavaksi ehdotettujen maakuntien itsehallinnon suhteen (Ks. erit. PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

29. Hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyviä kysymyksiä on siis arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

30. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jonka keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala.

31. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden, valiokunta on edelleen linjannut, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentissa ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja ettei 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 (ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

32. Lisäksi perustuslakivaliokunta otti jo viime vaalikaudella sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien itsehallintojärjestelyjen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi sen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä ”voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma” ja että sosiaalisten perusoikeuksien ”turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Tämä linjaus koskee mielestäni myös nyt ehdotettavaa uudistusta.

33. Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta edelleen linjasi, että se, mikä valtiosääntöinen merkitys itsehallinnon vähäisyydelle on annettava, riippuu *kokonaisharkinnasta*, jossa merkityksellisiä ovat paitsi perusoikeuksien turvaamiseen myös siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat (PeVL 26/2017 vp). Koska itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla ja koska perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, tällä on osaltaan valiokunnan mukaan merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.

34. Nähdäkseni on ensinnäkin selvää, että nyt perustettavaksi ehdotettavien hyvinvointialueiden itsehallinto eroaisi merkittävällä tavalla perustuslain 121 §:n 1-3 momenttien mukaisesta kuntien itsehallinnosta.

35. Edelleen on selvää, että hyvinvointialueiden itsehallinto olisi huomattavan ohutta, etenkin kun otetaan muun ohella huomioon ehdotettu valtion vahva ohjausvalta suhteessa hyvinvointialueisiin. Lisäksi hyvinvointialueiden itsehallinnon lakitasoinen sääntely ei välttämättä ole täysin ongelmatonta perustuslain 121 §:n 4

momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, mutta tarkempi arvio sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on perusteltua esittää vasta perusratkaisujen perustuslainmukaisuuden varmistuttua.

36. Kaiken kaikkiaan hyvinvointialueiden itsehallintojärjestelyjä ei voida pitää ongelmattomina perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon näkökulmasta. Valtiosääntöisessä kokonaisharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuksien turvaamisen ensisijaisuus suhteessa ehdotettaviin hallinnollisiin järjestelyihin, jotka ovat lähtökohtaisesti lainsäätäjälle perustuslain kannalta sallitun laajan harkintavallan piirissä. Itsehallintoa koskevista perustuslaillisista ongelmista huolimatta esityksen mukaista hyvinvointialueiden itsehallintoa voidaan kokonaisuudessaan arvioituna pitää hyväksyttävänä tai ainakin siedättävänä perustuslain kannalta lopputuloksella, etteivät itsehallinnon ohuudesta syntyvät ongelmat perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta vaikuta säätämisjärjestykseen. Viittaan tässä yhteydessä perusteluina myös säätämisjärjestysperustelujen jaksosta 12.6 Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla (s.1121-1123) ilmenevään, johon voidaan olennaisessa määrin yhtyä.

37. Äsken perustuslainmukaisuudesta todettu koskee myös ehdotettavien hyvinvointialueiden lukumäärää (21 + Helsingin kaupunki). Vaikkei lukumäärää voida pitää jo viime vaalikauden alla tehtyjen selvitysten ja tutkimusten[1] valossa parhaana mahdollisena perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta, se kuitenkin mahtuu perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnot huomioiden lainsäätäjälle perustuslain kannalta sallitun harkintavallan piiriin samalla tavoin kuin viime vaalikaudella ehdotettujen silloisten maakuntien lukumäärä (18 maakuntaa).

38. Hyvinvointialueisiin liittyy myös monia muita perustuslakikysymyksiä, kuten varsinkin hyvinvointialueiden kielelliseen asemaan ja perustuslain 122 §:ssä säädettyyn aluejakoon liittyviä erityiskysymyksiä. Kielellisten oikeuksien arvioinnin jätän kuitenkin mahdollisiin tuleviin kuulemisiin, kun taas perustuslain 122 §:n mukaisesta aluejaosta viittaan säätämisjärjestysperustelujen jaksoon 12.3, johon voidaan olennaisessa määrin yhtyä.

Rahoitus

39. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen kuuluu julkisen vallan ja viime kädessä valtion vastuu huolehtia siitä, että perustettaviksi ehdotettavilla hyvinvointialueilla on muun ohella rahoituksen puolesta edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä tehtävistään. Hyvinvointialueiden rahoituksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin

[1] Esimerkiksi vuonna 2015 nykyisen oikeuskanslerin johdolla tehty asiantuntijaselvitys sote- ja aluehallintouudistuksesta päätyi siihen, että muodostettavien itsehallintoalueiden sopiva määrä sote-palveluiden järjestämisen kannalta olisi 9–12. Ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu – Selvityshenkilöhanke. Raportteja ja muistioita (STM): 2015:36

peruslähtökohtana siis on, että alueiden tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Koska hyvinvointialueille ei ainakaan vielä ehdoteta verotusoikeutta ja koska niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys hyvinvointialueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 65/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö; vaikka se koskee viime vaalikaudella perustettavaksi ehdotettuja maakuntia, linjaukset soveltuvat *mutatis mutandis* nyt perustettavaksi ehdotettaviin hyvinvointialueisiin).

40. Perustuslakivaliokunnan aiemmista linjauksista myös seuraa, että jos hyvinvointialueiden rahoitus osoittautuisi riittämättömäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, keskeinen merkitys on sillä, miten perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömän lisärahoituksen saaminen lakisääteisesti järjestetään ja taataan. Perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoissa pidettiin ongelmallisena lisärahoituksen saamisen edellytysten sitomista siihen, että palvelujen järjestämistä turvaava rahoitus on ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut tai että valtion lisärahoitus taloudellisissa vaikeuksissa olevalle alueelle on harkinnanvaraista tai muutoin korkean soveltamiskynnyksen takana (ks. erit. PeVL 65/2018 vp).
41. Kaiken kaikkiaan rahoitussääntelyn on luotava säännösperusteiset vähimmäisedellytykset sille, että hyvinvointialueet kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden vaatimalla tavalla.
42. Esityksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle valtion tuloja tulisi esityksen mukaan lisätä ja kuntien tuloja vastaavasti vähentää niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

43. Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.

44. Yleisarvioni on, että ehdotettava rahoitussääntely vaikuttaisi riittävästi turvaavan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen, samoin kuin hyvinvointialueiden edellytykset saada tarvittaessa resurssipuutetilanteessa riittävää lisärahoitusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseen. Viittaan tarkemmin perusteluina myös esityksen säätämisjärjestysjaksossa 12.7 Hyvinvointialueiden rahoitus (s. 1123-1130) esitettyyn. Tosin rahoitussääntely on kohdittain vaikeaselkoista, ja muutenkin rahoitussääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arvio tarvitsisi vielä tuekseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituskysymysten asiantuntija-arvioita.

Hankintasopimusten mitättömyys ja irtisanominen

45. 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 irtisanominen koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia, samoin kuin irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Yleisesti ottaen säännösehdotus merkitsisi, että hyvinvointialueille annettaisiin lailla mahdollisuus puuttua sopimuksiin takautuvasti
46. Säännöksen lähtökohtana olisi, että mitättömyys- ja irtisanomisseuraus kytkettäisiin säännöksessä hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen, josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja sote-järjestämislain 8 §:ssä, sekä sote-järjestämislain 12 ja 13 §:issä säädettyihin palvelujen ulkoistamista koskeviin rajauksiin. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voimaanpanolain 29 §:n tarkoituksena olisi 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. (s. 902). Edelleen perusteluissa todetaan, että ”(i)lmeistä järjestämisvastuun puuttuminen tai vaarantuminen olisi silloin, kun hyvinvointialueella ei olisi mahdollisuutta päättää hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n mukaisesti palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan laajojen ulkoistuksien vuoksi tai ulkoistukseen liittyisi merkittäviä riskejä.” Palvelujen saatavuuden turvaamisen osalta merkittävänä riskinä on ”valmistelussa pidetty sellaisia ostopalvelusopimuksia, joiden taloudellinen arvo muodostaa merkittä- vän osuuden hyvinvointialueen käyttömenoista ja kyseessä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta keskeisestä tehtävästä. ” Kyse olisi perustelujen mukaan ”aina kokonaisarviosta, miten olennaisesti sopimus rajoittaa hyvinvointialueen mahdollisuuksia toteuttaa järjestämisvastuutaan.” (s. 904).
47. Lisäksi esityksen valmistelussa on arvioitu, että voimaanpanolain 29 §:n mukaisen mitättömyyden piirissä olisi ”tällä hetkellä ainakin Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ostopalvelusopimus.” Esityksen mukaan vastaavia sopimuksia ”voisi olla kuitenkin muitakin, joissa sopimuksessa olevaa maininnasta järjestämisvastuun kuulumisesta kunnalle tai julkisen vallan käytön tehtävien

poissulkemisesta, yksityinen palvelutuottaja kuitenkin käytännössä vastaisi järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta valmistelemalla näitä koskevat päätökset. Tällainen järjestely voisi koskea lähinnä kokonaisulkoituksia, koska niissä usein järjestämisvastuun resurssit on mitoitettu vähäiseksi (s. 1185).

48. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 12.22 (s. 1184-1186) on tehty selkoa voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:n valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yleisistä lähtökohdista perustuslakivaliokunnan sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä säätämisjärjestysperustelujen jaksoissa 12.4 ja 12.5 esitetyt seikat järjestämisvastuusta ja palvelujen hankkimista koskevien säännöksien välttämättömyydestä perustuslain sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen (19 §:n 3 momentti) sekä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytysten näkökulmasta (124 §).
49. Nähdäkseni voimaanpanolakiehdotuksen 29 § synnyttää uuden valtiosääntöoikeudellisen arviointitilanteen perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön nähden varsinkin siltä osin kuin on kysymys siinä ehdotetusta mitättömyydestä. On myös huomautettava siitä, että nyt ehdotettu voimaanpanolain 29 §:n säännös ei rinnastu viime vaalikaudella arvioitavana olleeseen valinnanvapauslain 99 §:ään, jossa ehdotettiin säädettäväksi kuntien ja kuntayhtymien kanssa tehdyistä ulkoistussopimuksista, koska tuo säännös ei olisi mahdollistanut sopimuksen irtisanomista eikä yksipuolista puuttumista sopimukseen.
50. Selvää edelleen on, että varsinkin ehdotettu mitättömyyssääntely merkitsisi huomattavan syvällekäyvää puuttumista sopimussuhteiden pysyvyyteen ja edelleen perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojan perusoikeuteen, mistä syystä sen hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle asettavat vaatimukset ovat erittäin korkealla. Sama koskee vaatimuksia siitä, että mitättömyyden edellytykset tulee ilmetä laista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Vastaavat vaatimukset koskevat myös ehdotettavaa irtisanomissääntelyä, mutta mielestäni mitättömyyssääntelyn suhteen esimerkiksi sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset ovat vielä tiukempia.
51. Nähdäkseni ehdotetulle irtisanomis- ja mitättömyyssääntelylle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta varsin painavia perusteita. Myös sen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden puolesta on esitetty esityksessä varsin painavia näkökohtia. Ehdotettava mitättömyyssääntely ei ole kuitenkaan ongelmatonta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta siltä osin kuin kyse on voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jonka mukaan mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue kantaisi tosiasiassa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n ja sote-järjestämislain 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan.
52. Järjestämisvastuun ohella olisi syytä säännösperusteisesti sitoa mitättömyys ennen kaikkea siihen, että sopimus vaarantaa olennaisesti ja vakavasti nimenomaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslain kannalta keskeisintä ei ole kuitenkaan järjestämisvastuu sinänsä, vaan se, että kaikissa tilanteissa kyetään turvaamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa

turvatut perusoikeudet jokaiselle, mitä järjestämisvastuun turvaaminen osaltaan takaa.

53. Perustuslain 15 §:n ohella ehdotettu mitättömyys- ja irtisanomissääntely on merkityksellistä EU:n hankintadirektiivin ja sitä toimeenpanevan hankintalain kannalta. Nähdäkseni on EU-oikeudellisesti epäselvä kysymys, onko sallittua hankintadirektiivin kannalta säätää hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta jo yksin siitä syystä, että direktiivi ei sisällä nimenomaisia määräyksiä hankintasopimusten mitättömyydestä. En kuitenkaan tässä yhteydessä enemmälti arvioi voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:ää EU-oikeuden kannalta. Tyydyn toteamaan, että voimaanpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa, joka voi tarvittaessa pyytää EU-tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisua hankintadirektiivin tulkinnasta, jos hallinto-oikeus arvioi ennakkoratkaisun välttämättömäksi hallinto-oikeudessa vireillä olevan, sopimuksen mitättömyyttä tai irtisanomista koskevan hallintoriita-asian ratkaisemiseksi.

Ehdotetun mallin suhde EU-oikeuteen

54. Ehdotetun uudistuksen perusratkaisuista ja varsinkin viime vaalikauden uudistukseen sisältyneen ns. valinnanvapausmallin puuttumisesta nähdäkseni seuraa, ettei nyt käsillä oleva uudistus synnytä sellaisia EU-oikeuden valtiontukisääntelyyn liittyviä kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli.
55. Näin ollen nyt ehdotettava uudistus ei myöskään synnytä sellaisia perustuslain ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen liittyviä kiperiä kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli yhtiöittämisvelvollisuuksineen tuotti. Tähän liittyen nyt ehdotettava malli ei merkitse sellaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan olennaisen kaventumisen riskiä kuin viime vaalikauden uudistuksen valinnanvapausmalli merkitsi.
56. Kaiken kaikkiaan nyt ehdotettavan uudistuksen suhteen ei tarvitse alkaa arvioida viime vaalikauden tapaan valtiontukea koskevan EU-sääntelyn valtiosääntöistä merkitystä kiinnittämällä tällöin huomiota erityisesti ns. notifiointivelvollisuuteen. Viime vaalikaudellahan perustuslakivaliokunta kiinnitti valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitetun tehtävän puitteissa huomiota notifioinnin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta ja korosti, että arviointitilanne oli merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta (ks. erit. PeVL 65/2018 vp). Nyt tällaiseen tarkasteluun ei kuitenkaan ole tarvetta, ja hyvä niin.
57. Tässä yhteydessä on muutoinkin syytä muistuttaa siitä, että Euroopan unionin toimivalta sosiaali- ja terveyspalveluiden sääntelyssä on edelleen rajallinen ja että unionin rajallinen toimivalta koskee varsinkin sosiaalipalveluja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 186 artiklan 7 kohdan 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. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta (ks. tarkemmin erit. PeVL 26/2017 vp, s. 43).

58. Edellä esitetty ei tarkoita, etteikö nyt ehdotettava sääntely voisi tuoda esiin myös EU-oikeuteen, esimerkiksi potilasdirektiiviin tai julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin liittyviä kysymyksiä, joita ei ole juurikaan esityksessä käsitelty. Tosin esityksen jaksossa 2.4.3.6.2 (s. 47-48) on lyhyesti käsitelty rajat ylittävää terveydenhuoltoa, missä yhteydessä on mainittu myös potilasdirektiivi (s. 47). Edellä olen myös käsitelty ehdotetun voimaanpanolain 29 §:n mukaista mitättömyys- ja irtisanomissääntelyä hankintadirektiivin kannalta.
59. Tässä yhteydessä on syytä mainita myös siitä, että Suomea vastaan on vireillä SEUT 258 artiklan mukainen sopimusrikkomusmenettely. EU:n komissio antoi jo vuonna 2015 Suomelle virallisen huomautuksen siitä, ettei komission käsityksen mukaan Suomi ole täysimääräisesti toimeenpannut unionin potilasdirektiiviä. Ongelmat liittyvät komission mukaan Suomessa omaksuttuun korvausmalliin. Potilasdirektiivi on toimeenpantu lailla rajat ylittävästä terveydenhuollosta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2013 vp). Sopimusrikkomusmenettely on siis edelleen vireillä.
60. Nähdäkseni mahdollisilla kysymyksillä esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen ja tällöin esimerkiksi potilasdirektiiviin ja hankintadirektiiviin *ei* kuitenkaan ole sellaista *valtiosääntöistä merkitystä* kuin viime vaalikauden valinnanvapausmallin esille tuomilla EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvillä kysymyksillä oli syistä, joita tarkemmin tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp, ks. erityisesti niissä notifikaatiosta ja oikeusvarmuudesta todettu). Näin ollen en pidä tarpeellisena valtiosääntöisen arvioinnin kannalta enemmälti tarkastella tässä yhteydessä nyt ehdotettavaan sääntelyyn mahdollisesti esille tuomia EU-oikeudellisia kysymyksiä.

Muuta

61. Edellä olen arvioinut eräitä ehdotetun uudistuksen perusratkaisuja perustuslain ja osin EU-oikeuden kannalta. Totean lopuksi, ettei minulla ole olennaista sanottavana perustuslain kannalta ns. Uudenmaan erillisratkaisusta, Helsingin asema ja järjestämisvastuu mukaan lukien, siihen nähden, mitä esityksen säätämisjärjestysperustelujen jaksossa 12.17 (s. 1169-1177) niistä esitetään. Samoin omaisuusjärjestelyistä viittaan säätämisjärjestysperustelujen jaksoon 12.15 (s. 1158-1163). Lisäksi on muistutettava siitä, että edellä ei ole arvioitu sellaisia perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä ehdotetussa uudistuksessa kuin kielelliset oikeudet ja henkilötietojen suoja, ml. viranomaisten tiedonsaantioikeus. Myös ehdotetun sääntelyn arviointi perustuslain 124 §:n kannalta jää mahdollisiin myöhempiin kuulemisiin.

Helsingissä 18. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki