Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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 kunnioittaen seuraavan lausunnon, jossa keskityn kysymyksiin, joita en ole käsitellyt aikaisemmista sote-esityksistä antamissani lausunnoissa ja joista valiokunta ei vielä ole ilmaissut kantaansa.[1]

Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan 26/2017 vp, että perustuslain 121.4 § ei ehdottomasti edellytä, että alueellisille itsehallintoyksiköille annetaan verotusoikeus tai että niille taataan yleinen toimiala. Katson aiheelliseksi toistaa edellisellä vaalikaudella esittämäni käsityksen, jonka mukaan verotusoikeutta on pidettävä niin olennaisena itsehallinnon ainesosana, että on kyseenalaista, voidaanko uutta alueellista hallintotasoa lainkaan pitää verotusoikeuden puuttuessa perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuna itsehallintona. Epäilyjä vahvistavat vielä yleisen toimialan puuttuminen samoin kuin valtion keskushallinnon tiivis ohjaus.

Verotusoikeudella ei ole merkitystä vain arvioitaessa, tuleeko ehdotettuja hyvinvointialueita valtiosääntöoikeudellisesti tarkastella perustuslain 121.4 §:n vai valtionhallintoa koskevien perustuslain säännösten kanssa. Verotusoikeuden puuttuminen vaikeuttaa myös riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista perustuslain 19.3 §:n edellyttämällä tavalla. Verotusoikeus olisi keino täyttää rahoitustyhjiö samalla tavalla kuin kunnat nykyjärjestelmässä voivat täydentää sosiaali- ja

[1] Olen antanut esityksen valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriölle kaksi kirjallista asiantuntijalausuntoa, joissa olen tarkastellut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muun muassa ulkoistamissopimusten nauttimaa perustuslainsuojaa ja Uudenmaan erillisratkaisua.

terveyspalvelujen valtionrahoitusta ja asiakasmaksuja verotuloillaan. Toiseksi verotusoikeus on edellytys hyvinvointialueiden lainojen nollariskiluokitukselle, joka muun muassa mahdollistaisi sen, että takauskeskuslakia muuttamalla alueiden lainanotto otetaan Kuntien takauskeskuksen hallinnoiman rahoitusjärjestelmän ja sen välityksellä keskuspankkirahoituksen piiriin. Voidaankin katsoa, että myös palvelutuotannon rahoituksen ja perustuslain 19 §:n edellyttämien riittävien palvelujen turvaaminen edellyttää verotusoikeuden myöntämistä hyvinvointialueille.

”Hyvinvointialue” on epäonnistunut nimitys alueellisen tason itsehallintoyksiköille ja ilmentää valitettavan yleistä kehitystä, jossa perinteisistä hallinnollisista nimikkeistä luovutaan ja nämä korjataan tunnistamattomalla uuskielellä. Läänit ja maistraatit ovat jo historiaa, maakunnilla näyttää olevan sama kohtalo.

Maakuntien oma palvelutuotanto

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 15/2018 vp, että maakunnalla on perustuslain 19 §:n mukaan velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa palvelutuotanto sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Valiokunta edellytti, että lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kussakin maakunnassa myös valtakunnallisella tasolla. Maakunnalle tuli säätää velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että olisi kyennyt näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palvelujen saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tämä perustuslakivaliokunnan kannanotto muun muassa rajoittaa hyvinvointialueiden mahdollisuuksia ulkoistaa järjestämisvastuuseensa kuuluvaa palvelutuotantoa.

Järjestämislakiehdotuksen 8 §:n mukaan hyvinvointialueelta edellytettäisiin, että sillä olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Pykälän mukaan hyvinvointialueen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon

ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella olisi oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Järjestämislain 12 §:ssä säädettäisiin edellytyksistä hankkia palveluja yksityiseltä palvelutuottajalta ja palvelujen hankkimista koskevista rajoituksista. Lakiehdotuksen 8.1 §:ssä säädettäisiin, että hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen olisi kuitenkin huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Lisäksi hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Säännösten tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialue ei siirrä järjestämisvastuutaan ostopalvelutuottajalle ja että hyvinvointialueelle jää kaikissa olosuhteissa kyky vastata palveluistaan.

Järjestämislakiehdotuksen 8 ja 12 § ottavat sinänsä huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella esittämät kannat perustuslain 19 §:n edellyttämän riittävän palvelutuotannon varmistamisesta kaikissa olosuhteissa ja tämä tarkoituksen toteuttamisen edellyttämästä omasta palvelutuotannosta ja sen vaatimista resursseista, Ongelmana kuitenkin on, että säännösehdotukset lähinnä tyytyvät toistamaan perustuslakivaliokunnan periaatteellisella tasolla esittämät kannanotot. Sen sijaan säännösehdotukset eivät juurikaan täsmennä näitä kannanottoja tai sisällä takeita niiden toteutumisen varmistamiseksi. Toisaalta on selvää, että esimerkiksi omaa palvelutuotantoa tai vaadittavia resursseja koskevien määrällisten kriteerien asettaminen voi olla vaikeaa. En kuitenkaan pidä mahdottomana säätää minimikriteereistä, joita täydentäisivät nyt ehdotetun tapaiset yleislausekkeet. Tällaisilla minimikriteereillä voitaisiin samalla rajoittaa ostopalvelujen käyttämistä ja palvelutuotannon ulkoistamista.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissaan tarkastellut lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden täyttämiseksi solmittavia ostopalvelusopimusia ja palveluseteli järjestelmää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisten hallintotehtävien siirtämisenä. Palvelutuotannon ulkoistamista koskevat siten tässä perustuslain kohdassa määritellyt kriteerit. Esityksessä on otettu asianmukaisella tavalla ja perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella esittämiä kannanottoja

vastaavasti oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevat vaatimukset ja pyritty rajaamaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät siirtämismahdollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi järjestämislakiesityksen 12.1 §:ssä on toistettu perustuslain 124 §:n tehtävän tarkoituksenmukaista hoitamista koskeva vaatimus: ”Hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.” Pidän ongelmallisena tällaista perustuslaissa esitetyn yleisen vaatimuksen toistamista tavallisessa lainsäädännössä. Lainsäätämisvaiheessa tulisi yleisellä tasolla arvioida vaatimuksen toteutumista osana lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Lisäksi laissa tulisi antaa takeet sille, että tämä vaatimus täyttyy myös lakiin perustuvassa päätöksenteossa. Perustuslaissa esitetyn vaatimuksen pelkkä toistaminen lakitekstissä uhkaa tehdä tyhjäksi sekä lainsäätämis- että soveltamisvaiheen arviointiin. Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni syytä ottaa kantaa tämän tyyppiseen lainsäätämistekniikkaan.

Ulkoistamissopimukset

Voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:ssä on säännöksiä eräiden sellaisten hyvinvointialueelle siirtyvien kuntien ja kuntayhtymien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta, joissa järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta on sovittu toisin kuin järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan mitättömiä olisivat ensinnäkin sellaiset sopimukset järjestämislakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädetyistä tehtävistä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä tai joista muutoin on katsottu, että niissä eivät täyty perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän siirrolle asetetut edellytykset. Tältä osin on painavia perusteita puuttua sopimuksien kestoon ja säätää tällaisten sopimuksien tai ehtojen mitättömyydestä.

Lisäksi voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue kantaisi tosiasiassa hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja järjestämislakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan. Voimaanpanolain 29 §:n 2 momentissa puolestaan säädettäisiin hyvinvointialueiden mahdollisuudesta sanoa sopimus irti, jos sopimuksen perusteella hyvinvointialue ei voisi vastata hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä (7 §) tai hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset eivät kokonaisarvion perusteella turvaisi hyvinvointialueella järjestämislain 8.2 §:ssä tarkoitettua riittävää omaa palvelutuotantoa.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin muihin kuin 29 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ”ilmeisen” mitättömiin sopimuksiin. Lisäksi irtisanomismahdollisuus koskisi voimaanpanolain 29 §:n 2 ja 3 momentin perusteella vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimista ostopalveluna, joiden rajoituksesta säädettäisiin sote-järjestämislain 13 §:ssä.

Säännöksiä ostopalveluja ja palvelutuotannon ulkoistamista koskevien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta on tarkasteltava perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa (15 §) ja erityisesti sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevan tulkintakäytännön valossa.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016; muut. 1057/2017, 1326/2018 ja 1298/2019) annetun lain 3 §:ssä säädetään siitä, milloin ulkoistamissopimuksiin tulee sisällyttää irtisanomisehto. Ehto kytkeytyy tilanteisiin, joissa ulkoistuksen laajuus ylittää tietyn prosenttiosuuden kunnan tai kuntayhtymän vuosittaisista käyttötalousmenoista. Prosenttiosuus oli alkuperäisen vuonna 2016 annetun lain mukaan 50 prosenttia. Osuus muutettiin 1.1.2018 voimaan tulleella lain muutoksella 30 prosentiksi. Syksyllä 2019 osuus laskettiin 15 prosenttiin.

Hallituksen esitykset rajoituslaiksi ja sen muutoksiksi ovat vuoden 2018 muutosta lukuun ottamatta olleet perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä. Rajoituslakia ja sen muutoksia perusteltiin maakuntien toimintamahdollisuuksien suojaamisella laajoja ja pitkäkestoisia ulkoistamissopimuksia vastaan. Hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 30/2016 vp., PeVL 57/2017 ja PeVL 5/2019 vp.) valtiosäännön kannalta olennaisena pidettiin irtisanomisehdon arviointia yhtäältä perustuslain 121 §:n takaaman kunnallisen itsehallinnon ja toisaalta perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan kuuluvan sopimusvapauden kannalta. Itsehallinnon ja omaisuudensuojan rajoittamiseen oikeuttavana valtiosääntöoikeudellisena argumenttina käytettiin perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamista. Hallituksen esityksissä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei sen sijaan tarkasteltu erikseen perustuslain 6, 19.3 ja 22 §:n muodostaman sääntelykokonaisuuden tai perustuslain 124 §:n ulkoistamiselle mahdollisesti asettamia rajoituksia taikka perustuslain mahdollisesti edellyttämää järjestämisvastuussa olevan julkisen vallan yksikön omaa palvelutuotantoa. Tämä näkökulma tuli sen sijaan voimakkaasti esille perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksesta antamissa lausunnoissa 26/2017 vp, 15/2018 vp ja 65/2018 vp.

Näiden lausuntojen valossa on selvää, että perustuslaki ei salli kokonaisulkoistusta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevan julkisen vallan yksikön koko palvelutuotanto siirretään

muille palvelun tuottajille. Kuten edellä olen todennut, perustuslakivaliokunta katsoi lausunnoissaan, että perustuslain 19.3 ja 22 §:n säätämästä järjestämisvelvollisuudesta seuraa vaatimus, että järjestämisvastuussa olevalla julkisen vallan yksiköllä tulee olla sellainen oma palvelutuotanto ja sellaiset palvelutuotannon voimavarat, joita tarvitaan perustuslain 19.3 §:n tarkoittamien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen varmistamiseksi kaikissa tilanteissa. Kokonaisulkoistuksen kielto voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa nojata myös perustuslain 124 §:ään. Kokonaisulkoistus vaarantaisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain 19.3 ja 6 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Tämän vuoksi sitä ei voitaisi pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi siten kuin perustuslain 124 § edellyttää, minkä lisäksi se olisi ristiriidassa myös tämän pykälän perusoikeuksien turvaamista koskevan edellytyksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta ei ole rajoituslaista tai sote-uudistuksesta antamissaan lausunnoissa arvioinut lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistamista erikseen rahoituspohjan turvaamisen kannalta. Perustuslain 19.3 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen edellyttää ulkoistamiselle säädettäviä rajoituksia ja jo tehtyjen sopimusten muuttamista tai niiden voimassaolon päättämistä myös sen vuoksi, että lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituspohja on pystyttävä turvaamaan kaikissa oloissa.

Kuntien ja yksityisten yritysten perustamilla osakeyhtiöillä, joille lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa on ulkoistettu ja jotka eivät ole kuntien määräämisvallassa, ei ole mahdollisuutta saada julkiselta kehitysluottolaitokselta Kuntarahoitus Oyj:ltä lainarahoitusta Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan turvin. Takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1.2 §:n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tätä säännöstä on täsmennetty lakiin lisätyllä 1a §:llä (944/2006). Takauskeskus voi tämän pykälän 1 momentin 3) kohdan nojalla myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jota Kuntarahoitus käyttää ”rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä taikka kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi”. Kuntarahoitus Oyj:n ja

Kuntien takauskeskuksen muodostaman rahoitusjärjestelmän piiriin kuuluvat tämän lainkohdan perusteella ainoastaan kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamat ja niiden määräämisvallassa olevat yhteisöt sekä kunnalliset liikelaitokset.

Kuntarahoitus Oyj on Euroopan keskuspankkijärjestelmän vastapuoli ja sen rahoitushuollon piirissä. Kuntien järjestämisvastuulla oleva lakisääteinen sosiaali- ja terveyshuolto, joka toteuttaa perustuslain 19.3 §:ssä säädettyjä sosiaalisia perusoikeuksia on Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n välityksellä Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahoitushuollon piirissä. Näin ei kuitenkaan asia ole niiltä osin kuin kunnat ja kuntayhtymät ovat ulkoistaneet palvelutuotantonsa osakeyhtiöille, jotka eivät ole niiden määräysvallassa. Yhteys keskuspankkirahoitukseen on katkennut edellä selostamistani lainsäädännöllisistä syistä.

Sopimussuhteiden pysyvyyttä osana omaisuudensuojaa arvioidaan nykyisin perusteltujen odotusten suojan kannalta. Ulkoistamis- ja ostopalvelusopimusten osapuolten tiedossa on ollut, että sote-lainsäädäntö tulee muuttumaan ja että muutokset tulevat koskemaan myös yksityisten palvelun tuottajien asemaa. Onkin kyseenalaista, voidaanko kokonaisulkoistusten tai merkittävän osan järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuoltoa kattavien sopimusten kohdalla ylipäätään puhua sopimussuhteiden ja niitä sääntelevän lainsäädännön pysyvyyttä koskevista perustelluista odotuksista, jotka nauttisivat perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Siinä tapauksessa, että tällaisten sopimusten kuitenkin katsottaisiin nauttivan perustuslain 15 §:n tarjoamaa suojaa, oman palvelutuotannon edellyttämien voimavarojen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituspohjan turvaaminen perustuslain 19.3 §:n tarkoittamien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseksi takaamiseksi on sellainen painavaan yhteiskunnalliseen intressiin liittyvä tarve, jota perusoikeuden rajoitusperusteen hyväksyttävyys edellyttää. Painavana perusteena on pidettävä myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimustilan päättämistä.

Omaisuusjärjestelyt

Olen 15.9.2017 laatinut kuntien takauskeskukselle selvityksen sote-uudistuksen kuntia koskevista omaisuusjärjestelyistä ja niihin liitettävästä kompensaatiojärjestelystä. Tiivistän selvitykseni johtopäätökset lähtökohdista, joita kompensaatiojärjestelyä tulisi arvioida, seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunta on kahta varhaista vuosilta 1921 ja 1941 olevaa poikkeusta lukuun ottamatta katsonut, että julkisoikeudelliset yhteisöt, kuten kunnat tai seurakunnat, eivät nauti perusoikeutena taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudelliset yhteisöt eivät pääse osallisiksi edes sellaisesta välillisestä suojasta, joka ulottuu yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin niiden jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan kautta.
2. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat omaisuuden välillisen perusoikeussuojan suhteen eri asemassa. Suhteessaan valtioon kunnat saattavat olla oikeudellisen suojan tarpeessa yhtä lailla kuin yksityisoikeudellisetkin oikeushenkilöt. Kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja kunnan omaisuutta verovaroillaan rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa sitä yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.
3. Sairaalalaitosta koskevasta aikaisemmasta lainsäädännöstä, joka tosin ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, voidaan tehdä neljä yleistävää havaintoa. Ensinnäkin kunnat ovat ennen sote-uudistusta poikkeuksetta olleet oikeutettuja korvaukseen, kun valtio on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan lunastaa kuntien omaisuutta. Omaisuutta varten saatu valtionapu on kuitenkin vähennetty lunastuskorvauksesta. Toiseksi kunnat ovat olleet velvollisia korvaamaan saamansa valtionavun silloin, kun omaisuus, johon valtionapua on saatu, on luovutettu toiselle, asianomainen toiminta on lopetettu tai omaisuuden käyttötarkoitusta on muutettu siten, että sitä ei enää käytetä valtionosuuteen oikeuttavaan toimintaan. Kolmanneksi valtiota ja kuntia on lainsäädännössä kohdeltu symmetrisesti siten, että kumpikin osapuoli on saanut korvausta rahoitusosuudestaan. Valtion käyttäessä lunastusoikeuttaan kunnille on korvattu niiden rahoitusosuus, ja vastaavasti kuntien velvollisuutena on ollut suorittaa valtionapu takaisin omaisuuden luovuttamis- tai sen käyttötarkoituksen muuttamistilanteissa. Neljänneksi, kuten vuoden 1965 lain säännökset aluesairaalan muuttamisesta keskussairaalaksi osoittavat, valtio on suorittanut kuntainliitolle korvausta myös silloin, kun sen omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle.
4. Kuntien omaisuus nauttii nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n turvatun itsehallinnon kautta. Tälle tulkinnalle voidaan esittää kaksi perustelua. Ensinnäkin keskeinen osa kunnan oikeudesta päättää itsenäisesti taloudestaan on oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suojaa perustelee kunnan verotusoikeus, joka menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä, kuten hankkia omaisuutta ja disponoida siitä.
5. Jos omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, näkökohdat, jotka perustelevat omaisuuden suojaa osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa, menettävät merkityksensä. Kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan disponoida vapaasti omaisuudestaan. Myöskään itsehallintoon kuuluva verotusoikeus ei perustele valtionavulla hankitun omaisuuden perustuslain suojaa. Niiltä osin kuin kunta on käyttänyt omaisuuden hankintaan valtionavun ohella myös verovarojaan, verotusoikeuden suojalla voi kuitenkin olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun lainsäädäntö edellyttää omaisuuden luovuttamista tai kun omaisuutta ei voida enää lainsäädännön muutosten vuoksi käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Verotusoikeuden suojasta johdettava omaisuuden suoja perustelee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta.
6. Perustuslakivaliokunta nojautui lausunnossaan 26/2017 vp tulkintaperiaatteeseen, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Valiokunta näyttää

> ymmärtäneen tulkintaperiaatteen tarkoittavan itsehallinnon rajoituksen ankaruutta: tämän mukaan perustuslaki kieltäisi vain sellaiset rajoitukset, jotka eivät jättäisi itsehallinnosta mitään jäljelle. Tulkintaperiaatteen tällainen soveltaminen kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähes tulkoon tyhjäksi. Tulkintaperiaatteen sisältö on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei sisällä *muodollisia* rajoituksia itsehallintoon, esimerkiksi perustuslain turvaamaan verotusoikeuteen, voi *asiallisesti ottaen* tehdä sen merkityksettömäksi esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan.

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 26/2017 vp, että ”voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”. Kaikille kunnille korvauksen takaavan järjestelmän sijasta perustuslakivaliokunta edellytti luotavaksi järjestelmän, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin sote:en liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Valiokunnan lausunnon perusteella kompensaatiojärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisyys, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. (1) Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. (2) Erillisyyden vaatimus tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. (3) *Yleisyyden* vaatimuksen mukaisesti kompensaatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta mainitsi lausunnossaan 26/2017 vp esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta, investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Tämä oli valiokunnalle kuitenkin vain esimerkki. Kompensaatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan”. Niinpä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voisivat myös olla perusteita, jotka valiokunnan kannan mukaisesti voisivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensaatiojärjestelyä. Järjestelmän ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa. (4) Kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Valiokunta toisti kompensaatiojärjestelylle asettamansa neljä vaatimusta lausunnossaan 65/2018 vp. Tässä lausunnossaan valiokunta muun muassa piti ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sosiaali- ja terveysministeriön mietintöluonnoksessa sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Valiokunta katsoi, että omaisuusjärjestelyistä seuraava kunnallisveroprosentin korotustarve sinänsä kyllä ilmentää itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta päätösvalta voi kaventua itsehallintoa vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarve ei ole niin suuri. Siksi kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ei valiokunnan mielestä voi olla korvausharkinnassa ainoa kriteeri. Lisäksi valiokunta totesi korvausoikeuden sitomisen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittaavan eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyllä kompensaatiojärjestelyllä ei tarkoitettu.

On syytä toistaa aikaisemmin esittämäni käsitys siitä, että perustuslakivaliokunnan kuntien omaisuudensuojaa koskevaa doktriini kaipaa uudelleen tarkastelua ja että kuntien omaisuudensuojalle voidaan esittää samankaltaisia perusteluja kuin oikeushenkilöiden omaisuudensuojalle yleensä. Lisäksi kuntien omaisuudensuojaa perustelee kunnallisen verotusoikeuden nauttima perustuslainsuoja. Pidän tärkeänä, että julkisyhteisöjen välisissä omaisuudensiirroissa ja siirtyvän omaisuuden korvaamisessa noudatettaisiin muutoinkin yhtenäistä linjaa. On oletettavaa, että tällaiset lakiin perustuvat siirrot tulevat yleistymään. Kuten olen yllä olevassa tiivistelmässäni osoittanut, sairaalalainsäädännön muutoksiin liittyvistä omaisuusjärjestelyistä on tiivistettävissä selkeitä ja perusteltuja periaatteita, joista sote-uudistuksess on kuitenkin tingitty.

Voimaanpanolakiehdotuksen 43 § on eräissä suhteissa ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 65/2018 vp esittämien kantojen kanssa. Niinpä korvausoikeus on vastoin valiokunnan kantaa sidottu yksinomaan kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Lisäksi lisäkriteerinä käytetty kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, josta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp esittämän ja lausunnossaan 65/2018 vp toistaman kannan mukaan ei ole kysymys. Hallituksessa esityksessä vedotaan yksityiseltä toimijalta tilattuun selvitykseen ja väitetään sen todistavan, ”ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi”. Hallitus toteaa, että ”kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve on itsessään kattava indikaattori kunnan taloudellisen itsehallinnon ja päätösvallan

kaventumiselle, ja lisäksi se kohtelee kaikkia kuntia yhdenvertaisesti”. Hallituksen mukaan ”kompensaation saamiselle asettavaksi toissijaiseksi korvausperusteeksi ei voida ajatella esimerkiksi sitä, että kunnan itsenäisen taloudellisen tilanteen katsottaisiin muutoin vaarantuvan omaisuusjärjestelyjen vuoksi”. kaventavan kunnan itsenäistä taloudellista päätösvaltaa. Kunnan verotusoikeudessa ilmenevä itsehallinto ulottaa vaikutuksensa myös verovaroilla hankittuun omaisuuteen. Jos kunta joutuu lain nojalla luovuttamaan tällaista omaisuutta tai jos se käy hyödyttömäksi, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta kaventuu. Verotusoikeudesta riippumattakin kunnan oikeus disponoida omaisuudestaan on keskeinen osa sen taloudellista itsehallintoa. Toisin kuin hallituksen esityksessä, yksityisen yrityksen selvitykseen vedoten, väitetään, kunnan taloudellinen itsehallinto voi kaventua, vaikka kunnan muutoin suotuisan taloudellisen tilanteen vuoksi kunnallisveroprosenttiin ei kohdistuisikaan korotuspainetta.

Pidän erikoislaatuisena, että hallitus esityksensä säätämisjärjestysperusteluissa omaksuu perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunnon kanssa ristiriitaisen kannan ja tukee kantansa yksityiseltä konsultilta tilattuun selvitykseen.

Edellisen hallituskauden sote-esityksestä poiketen hallitus on sotkenut omaisuusjärjestelyihin kysymyksen siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelasta. Hallituksen mukaan lomapalkkavelka tulee ottaa vähentävänä eränä huomioon omaisuusjärjestelyistä kunnille aiheutuvia kustannuksia arvioitaessa. Puurot ja vellit menevät tässä sekaisin. Sillä miten henkilöstösiirrot toteutetaan ja miten liikkeenluovutuksesta annettuja säännöksiä on enintään keinotekoinen yhteys sote:n omaisuusjärjestelyihin.

Esityksessä ehdotetaan Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan Kuntien takauskeskuksen myöntämät takaukset voisivat kohdistua lain 1 §:ssä tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan, jota on käytetty sellaisiin Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiin velkoihin ja muihin sitoumuksiin, jotka siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan uudistuksen myötä hyvinvointialueille. Siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettäisiin uudistuksen voimaanpanolain 34 §:n nojalla valtiontakaus. Tämä on välttämätöntä, jotta siirtyvät sitoumukset voisivat nauttia nollariskiluokituksesta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana selvitettäisiin myöhemmin. Esityksessä myös todetaan, että ”Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden rahoittamiseen voisi vaikuttaa takauskeskuksen ja Kuntarahoitus

Oyj:n väliseen järjestelyyn, jonka komissio on aikanaan hyväksynyt” ja että ”tähän järjestelyyn tehtävät muutokset tulisi saattaa komission käsiteltäväksi EU-oikeuden valtiontukisääntöjen näkökulmasta”. Tähän on syytä lisätä, että tämä EU-oikeudellinen näkökohta on merkityksellinen jo nyt ehdotettavien siirtyviä sitoumuksia koskevien järjestelyjen kohdalla. Mikäli jo näitä järjestelyjä ei saateta komission käsiteltäväksi, sitoumusten irtisanomisen riski on ilmeinen.

Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisu

Uudenmaan erillisratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu olisi ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla, kuitenkin siten, että erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoiminnan tehtävät olisi säädetty lailla HUS-yhtymälle. Lisäksi hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUSille lailla säädettävän HUS-järjestämissopimuksen perusteella. Uudenmaan erillisratkaisu siis poikkeaisi muualla maassa toteutettavasta ensinnäkin siinä, että Helsingin kaupunki hoitaisi muualla hyvinvointialueelle kuuluvia tehtäviä, ja toiseksi siinä, että erikoissairaanhoidon osoittaminen HUS-yhtymälle samoin kuin HUS:n hallintomalli poikkeaisivat muualla maassa toteutettavasta perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiosta. – Tarkastelen ensiksi Helsingin kaupungin erityisasemaa.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös selvästikin edellyttää, että kuntajako kattaa koko maan. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia laajemmilla alueilla säädetään lailla. Tämä säännös ei 1 momentista poiketen nimenomaisesti edellytä, että kuntia suuremmat itsehallintoalueet peittävät koko valtakunnan alueen. Lainsäädäntöhistoriasta on osoitettavissa esimerkki, jossa perustuslain 121 §:n 4 momenttia toteuttava itsehallinnollinen järjestely otettiin käyttöön vain osassa maata. Kainuun hallintokokeilu, josta säädettiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla, toteutti perustuslakivaliokunnan lausunnon (65/2002 vp) mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa itsehallintoa. Tämä oli myös yksi perusteista, joiden nojalla perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintomalli ei ollut perustuslain kanssa ristiriidassa, vaikka se rajoittikin perustuslain 121 §:n mukaista kunnallista itsehallintoa.

Kainuun maakunta huolehti merkittävästä osasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, joita muualla maassa hoitivat kunnat. Se myös päätti Euroopan yhteisön

rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa samoin kuin kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kokeilun kohteena oli sellainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantava itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. Samalla valiokunta arvioi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävien siirtäminen vaikutti merkittävästi kokeilualueen kuntien hallintoon ja kavensi kuntien asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa.

Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotuksella pyrittiin siten toteuttamaan julkisen vallan velvoitteita turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Valiokunta tarkasteli käsiteltävänään ollutta lakiehdotusta myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteen lähtökohtana on samanlainen kohtelu muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Valiokunta viittasi kuitenkin alueellisia kokeiluja koskevaan lausuntokäytäntöönsä ja totesi pitäneensä jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan Kainuun hallintokokeilulla tavoiteltiin perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä.

Perustuslakivaliokunta perusteli Kainuun hallintomallin valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä kunnallisen itsehallinnon rajoituksesta huolimatta sillä, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen peruspalveluita. Sääntelyllä pyrittiin toteuttamaan julkisen vallan velvoitteita turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Nämä argumentit ovat merkityksellisiä paitsi silloin, kun uusi hallintomalli otetaan käyttöön vain jossakin osassa maata, myös silloin, kun jokin osa maata jätetään muualla maassa toteutettavan mallin ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, 26/2017 vp ja 67/2014 vp). Eri osissa valtakuntaa noudatettavat hallintomallit asettavat eri osissa valtakuntaa asuvat eri asemaan. Jos kuitenkin pystytään osoittamaan, että erilaisia hallintomalleja tarvitaan takaamaan perusoikeuksien, kuten perustuslain 19.3 §:n mukaisten perusoikeuksien, yhdenvertainen toteutuminen, tämä on katsottava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa hallintojärjestelyissä alueellisesta yhdenvertaisuudesta.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ei estä valtakunnan jonkin alueen, kuten Helsingin kaupungin, jättämistä sote-palveluja toteuttavan maakuntahallinnon ulkopuolelle, jos tähän voidaan osoittaa perustuslain 6.2 §:n edellyttämiä hyväksyttäviä perusteita. Tällainen peruste on ennen kaikkea se, että asukkaiden sote-palvelut voidaan turvata paremmin ja kustannustehokkaammin muulla hallintomallilla. Poikkeusjärjestely merkitsee, että Helsingin kaupunki järjestää kuntana ne sote-palvelut, jotka muualla maassa järjestetään perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon puitteissa. Järjestely ei kavenna Helsingin kaupungin asukkaiden tähän perustuslain pykälään perustuvia itsehallinnollisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia.

Muun Uudenmaan jakaminen neljään hyvinvointialueeseen ei ylitä lainsäätäjälle aluejaotuksissa kuuluvaa harkintavaltaa. Se ei ole ristiriidassa muualla maassa noudatettuja aluejaotuksen perusteiden kanssa, eikä ole tässä suhteessa ongelmallinen perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuuden kannalta. Uudenmaan hyvinvointialueiden asukasmäärä ja resurssit voidaan muihin hyvinvointialueisiin verrattuna niin ikään pitää riittävinä uudistuksen tavoitteena olevien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen takaamiseksi. Malli ei heikennä vaan parantaa asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia yhden hyvinvointialueen malliin verrattuna.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa Uudenmaan erityisaseman ongelmallisin ulottuvuus on HUS:n säilyttäminen erikoissairaanhoitoon keskittyvänä yhtymänä. Uudenmaan sote-ratkaisu poikkeaisi siten muualla maassa toteutettavasta siinä, että erikoissairaanhoito irrotettaisiin uudistuksen integraatiotavoitteen vastaisesti perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Lisäksi ratkaisuun sisältyisi vain Uudellamaalla toteutettava organisatorinen järjestely. Helsingin erityisasemaa vastaavasti tällainen Uuttamaata koskeva erityisratkaisu on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta mahdollinen, mikäli voidaan osoittaa, että se edistää sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.

Sysmässä 17.2.2021

Kaarlo Tuori