Olli Mäenpää
23.2.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan arvioinnin yleisiä perustuslaillisia lähtökohtia on käsitelty seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Lausunnon kohteena olivat edellistä uudistusta koskevat esitykset, mutta lausunnossa esitetyt yleiset perustuslailliset näkökohdat ja perustuslain säännöksiä koskevat arviointiperusteet ovat merkityksellisiä myös tämän hallituksen esityksen kannalta. Arvioinnin johdonmukaisuuden vuoksi niihin tukeudutaan myös tässä arviossa kaikkea aikaisemmassa lausunnossa esitettyä toistamatta. Huomiota kiinnitetään etenkin sellaisiin hallituksen esitykseen sisältyviin ehdotuksiin, jotka poikkeavat sisällöllisesti ja perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena olleesta esityskokonaisuudesta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät 50 lakiehdotusta muodostavat kokonaisuuden, jota on paikallaan arvioida erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteuttamisen, 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon, perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon ja perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi koskevan säännöksen näkökulmista. Merkityksellisiä ovat lisäksi monet muut perustuslain säännökset.

Hyvinvointialueiden perustaminen

Esityksen mukaan perustettaisiin hyvinvointialueita, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu kuitenkin poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen niiden 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.

Samalla tavoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp todetaan, hallituksen esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa ratkaistavat kysymykset liittyvät tältä osin kahteen toisiinsa oikeudellisessa vuorovaikutuksessa olevaan näkökulmaan. Kysymys on yhtäältä siitä, kaventaako sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1-3 momentin vastaisella tavalla, ja toisaalta siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto saman pykälän 4 momentin mukaan riittävää.

Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon

Ensimmäisen kysymyksen osalta voidaan todeta, että perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kunnalle annettavien tehtävien lakisääteisyyden vaatimus merkitsee sinänsä loogisesti ja lainsäädännön alaa koskevien valtiosääntöisten perusteiden mukaisesti, että kunnalta voidaan ottaa pois lakisääteisiä tehtäviä ja siirtää niitä muille kuin kunnille vain säätämällä tästä lailla. Kun merkittävä osa kuntien nykyisistä lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalvelun tehtävistä siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan hyvinvointialueille, jotka ovat kunnista erillisiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, siirrosta on siten säädettävä esityksen mukaisesti lailla.

Kuntien tehtäviä koskevan sääntelykokonaisuuden osalta voidaan yhtyä perustuslakivaliokunnan kahdessa aikaisemmassa lausunnossaan esittämään arvioon, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta ei merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa (PeVL 67/2014 vp, s. 6, PeVL 26/2017 vp, s. 15).

Kuntien verotusoikeuteen kohdistuvat väliaikaiset rajoitukset ja kuntien omaisuuteen liittyvät järjestelyt eivät anna aihetta toisenlaiseen arvioon kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti siihen kuuluvien kunnan verotusoikeuden ja taloudellisen itsehallinnon kannalta. Vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittaa kuntien verotusoikeutta, tällaiselle järjestelylle on esitettävissä painavia perusteita, jotka liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 16, PeVL 51/2005 vp, s. 2-3). Rajoitus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.

Kuntien omaisuuteen kohdistuvat järjestelyt ovat niin ikään valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu lähinnä

siihen, johtavatko kuntien omaisuuteen kohdistuvat järjestelyt sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Yksittäisen kunnan oikeutta korvaukseen uudistuksen omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista säätelee erityisesti toimeenpanolakiehdotuksen 43 §. Tämän sääntelyn ja esityksen perusteluihin sisältyvän informaation perusteella voidaan arvioida, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Kompensaatiosääntely turvaisi myös yksittäisten kuntien itsehallintoa riittävällä tavalla.

Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla

Hyvinvointialuetta koskevan 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (*hyvinvointialue*) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin aiheellista arvioida siltä kannalta, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita — kuten maakuntia — itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Säännös määrittelee melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon määrittelylle ja järjestämiselle. Vastaavasti perustuslaki määrittelee lainsäätäjälle laajahkon harkintavallan säätää siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutetaan. Säännös ei edellytä itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavaksi esimerkiksi maakuntahallintoon perustuen vaan myös muu julkisyhteisöksi organisoitu toimija – esimerkiksi hyvinvointialue – voi toteuttaa alueellista itsehallintoa.

Kunnallista itsehallintoa määrittelevät perustuslain 121 §:n 1-3 momentin vaatimukset eivät myöskään sellaisenaan tule sovellettavaksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintoon. Alueellisen itsehallinnon perusteet voidaan siten lailla määritellä myös poiketen kunnallisen itsehallinnon perustekijöistä ja -vaatimuksista. Alueellinen itsehallinto voi olla laajempaa tai suppeampaa kuin kunnallinen itsehallinto.

Perustuslakivaliokunnan yleisen arvion mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia alueelliselle itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1-3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslainsäätäjän ei voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset

valtiosääntöoikeudelliset takeet. Kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee kuitenkin soveltaa myös kuntia suuremmalla hallintoalueella, mutta ottaen huomioon niiden erityispiirteet (ks. maakuntien osalta PeVL 26/2017 vp, s. 20-22).

Hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttäisi aluevaaleilla valittu aluevaltuusto. Hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelmä täyttää siten perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen, ja ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion vahva ohjaus tosin kaventaisi kansanvaltaisen päätöksenteon alaa, mutta ohjaukselle on etenkin palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet.

Hyvinvointialue voisi 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ottaa alueellaan hoidettavaksi sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä, joiden hoitaminen ei saa vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Hyvinvointialueella olisi siten yleinen toimiala. Se olisi kuitenkin rajoitettu hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien tukemiseen, joten yleinen toimiala olisi olennaisesti suppeampi kuin kunnille kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kuuluva yleinen toimiala, jonka perusteella kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueilla ei olisi itsenäistä verotusoikeutta. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta. Itsenäinen verotusoikeus olisi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton alueelliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole PeVL 26/2017 vp, s. 24). Esitys ei siten tältä osin muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Hyvinvointialueen toteuttama alueellinen itsehallinto muodostuu hallituksen esityksen mukaisesti määriteltynä kaiken kaikkiaan verraten suppeaksi ja selvästi rajoitetummaksi kuin kunnallinen itsehallinto. Hyvinvointialueita koskevan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa täyttävän perustuslain 121 §:n 4 momentin edellyttämät vähimmäisvaatimukset lakiin perustuvalle itsehallinnolle kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

Uudenmaan erityisratkaisu

5. lakiehdotus sisältää erityissäännökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla. Erityisratkaisun mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu olisi ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyviä tehtäviä olisi kuitenkin lakisääteisesti HUS-yhtymällä, joka olisi hyvinvointialuelakiehdotuksen 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä. Lisäksi Uudenmaan hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUS-yhtymälle lailla säädettävän HUS-järjestämissopimuksen perusteella.

Muualla maassa sovellettavasta hallintomallista poikkeavaa Uudenmaan hallinnollista ratkaisua on paikallaan arvioida etenkin yhdenvertaisuuden, riittävien ja yhdenvertaisen sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden sekä kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon kannalta.

Hallinnon organisoinnin kannalta voidaan todeta, että hallinnon järjestämistä määrittelevistä perustuslain säännöksistä ei johdu vaatimusta, jonka mukaan tiettyjen julkisten tehtävien ja palvelujen hoitamista koskevan hallinnollisen organisaation tulisi olla yhdenmukainen koko maassa. Myöskään perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus ei sisällä hallinnollisten organisaatioiden yhdenmukaisuusvaatimusta. Perustuslain 6 §:n 1 momentti edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Lisäksi erityisesti kuntia suurempaa hallintoaluetta koskeva perustuslain sääntely, johon erityisratkaisu perustuu, on hyvin yleisluonteista.

Ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta muun muassa asuinpaikan perusteella. Tämän vuoksi myös eri alueilla sovellettavien erilaisten hallintomallien tulee lähtökohtaisesti turvata ihmisten yhdenvertainen kohtelu. Mahdollisille eroavuuksille on joka tapauksessa oltava hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 36-41 ja 44-45, PeVL 67/2014 vp). 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). Myös Uudenmaan erityisratkaisun on turvattava asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja yhdenvertainen saatavuus.

Valiokunta on toisaalta vakiintuneesti todennut myös, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7). Esityksen perusteluissa Uudenmaan hallinnollisen erityisratkaisun perusteluina tuodaan esiin useita hyväksyttäviä ja varsin painavia seikkoja, kuten alueen suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja sekä muutoksen hallitun toteuttamisen vaatimukset. Erillisratkaisun arvioidaan lisäksi mahdollistavan muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli, ja sillä pyritään turvaamaan myös HUS Helsingin yliopistollisen sairaalan toiminta. Vaikka muusta maasta poikkeavaa Uudenmaan hallintomallia voidaan pitää verraten monimutkaisena, sille on asianmukaiset ja riittävät perusteet ja sen voidaan organisatorisena ratkaisuna katsoa sopeutuvan perustuslain puitteisiin. Sääntelyn voidaan perusteluissa esitetty laajahko selvitys huomioon ottaen ehdotetussa muodossa arvioida täyttävän myös ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseen kohdistuvat vaatimukset.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta HUS-järjestämissopimus mahdollistaisi sopimukseen perustuvan järjestämisvastuun siirtämisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 63/2016) tällaista lakiin perustuvaa sopimusta ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Myös se, että hyvinvointialueet voivat sopia HUS-järjestämissopimuksessa eri tavoin siitä, mitä tehtäviä ne siirtävät HUS-yhtymälle, mukautuu perustuslain puitteisiin.

Riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen

Ehdotettua sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelymallia arvioitaessa on perusteltua pitää lähtökohtana perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus ja riittävä tarjonta (PeVL 54/2014 vp, s. 2). Säännös merkitsee siten myös vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32). Vastaavasti myös sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen saatavuus on perustuslain 6 § huomioon ottaen taattava palvelujen tuottamistavasta riippumatta. Perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei kyseinen perustuslain säännös sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (HE 309/ 1993 vp, s. 71). Vastaava kanta on sittemmin toistettu myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan esittämän arvion mukaan edellisen sosiaali- ja terveydenhuollon maakuntapohjaisen uudistamismallin sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus liittyi etenkin palvelujen tuottamista koskevaan maakunnan yhtiöittämisvelvollisuuteen ja siihen, että sääntelyssä kiellettiin maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia palveluita. Valiokunta katsoi, että ehdotettu sääntely ei erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta johtuen turvannut perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä tuli muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi niin ikään, että säännös, jonka mukaan maakunta ei itse saa tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelillä tuotettavia palveluja, sekä sote-palveluiden yhtiöittämisvelvoitetta merkitsevä säännös on poistettava, jotta laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 26/2017 vp, s. 41, 44-45).

Hallituksen esitykseen sisältyvän sääntelymallin lähtökohtana on hyvinvointialueelle lakisääteisesti kuuluva järjestämis- ja tuottamisvastuu, johon ei kohdistu yhtiöittämisvelvollisuutta. Hyvinvointialueella olisi järjestämislakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata

sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Laintasoisen sääntelyn lähtökohtana olisi siten, että hyvinvointialueella on sellainen palvelutuotannon taso ja valmius, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän ja yhdenvertaisen saatavuuden. Tämän peruslähtökohdan voidaan katsoa turvaavan perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen

Ulkoistamisen edellytykset

Hyvinvointialuetta koskevan 1. lakiehdotuksen 7 §:n ja järjestämislakia koskevan 2. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointialue voi hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Ehdotettu sääntely vastaa tältä osin asiallisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn kuntalain 8-9 §:n sääntelyä.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamisen edellytyksiä säännellään tarkemmin järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä, jonka mukaan hyvinvointialue voisi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja myös hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Myös palveluja hankkiessaan hyvinvointialueen olisi huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta.

Ehdotettua sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamisen edellytyksiä koskevaa sääntelyehdotusta arvioitaessa on merkitystä etenkin sillä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä olevaan turvaamisvelvoite kohdistuu julkiseen valtaan, mutta säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamistapaa. Säännös ei siten estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Säännöksen ensimmäinen virke ei myöskään turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, vaan tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Vaikka perustuslaissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle (PeVL 26/2017 vp, s. 36).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta olisi järjestämislakiehdotuksen 12 §:n mukaan mahdollista, mikäli se on tarpeen näiden tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja palvelujen hankkimiselle on muut 12 §:ssä säädetyt edellytykset. Säännösehdotus kiinnittyy asianmukaisella ja oikeudellisesti perustellulla tavalla suoraan perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen ei perustuslain 124 §:n mukaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näitä vaatimuksia turvaisi esityksen mukaan se, että sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädäntöä sekä hallinnon yleislakeja olisi järjestämislakiehdotuksen 3 ja 19 §:n mukaan noudatettava tässä laissa tarkoitettua sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä silloinkin, kun sosiaali- ja terveyspalvelut tuottaa muu kuin viranomainen. Yksityistä palvelutuottajaa koskevista vaatimuksista säädettäisiin lakiehdotuksen 14 §:ssä ja siihen kohdistuvista velvollisuuksista 18 §:ssä. Yksityinen palveluntuottaja myös vastaisi järjestämislakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan palvelujensa lainmukaisesta ja sopimuksen mukaisesta tuottamisesta. Lisäksi hyvinvointialueella olisi 15 §:n mukaan velvollisuus varmistaa, että se pystyy huolehtimaan 8 §:ssä säädetyistä vastuistaan ja palvelutoiminnan jatkuvuudesta sopimuksen voimassa ollessa ja sen päättyessä. Hyvinvointialueen tehtävänä olisi ohjata ja valvoa hyvinvointialueelle palveluja tuottavaa yksityistä palveluntuottajaa siten kuin hyvinvointialueita koskevan lakiehdotuksen 10 §:ssä ja järjestämislakiehdotuksen 41 §:ssä säädetään. Näiden sääntelyjen voidaan arvioida turvaavan sen, että ulkoistaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Oikeusturva sopimusmenettelyssä

Ulkoistamissopimusta koskevien oikeusriitojen ratkaisemista ei sisälly nimenomaisia säännöksiä järjestämislakiehdotukseen. Tämä on sopimusosapuolten oikeusturvan kannalta jossain määrin ongelmallista, sillä hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä ulkoistamissopimuksessa olisi sovittava ainakin järjestämislakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa säädetyistä seikoista. Lisäksi ulkoistamissopimukseen voidaan liittää muita ehtoja ja sopimuksia voidaan muuttaa, minkä lisäksi sopimus voidaan irtisanoa tai purkaa. Tästä kokonaisuudesta seuraa sopimuksen osapuolille sellaisia oikeusturvatarpeita, joita ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä ei ole otettu erikseen huomioon.

Lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista koskevat sopimukset ovat hallintosopimuksia, joilla hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusta koskevat riidat käsitellään hallintolain 66 §:n mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen liittyvät sopimusriidat ovat yleensä pääosin sellaisia hallintosopimukseen perustuvia ja julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kohdistuvia oikeusriitoja, jotka voidaan käsitellä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa (PeVL 26/2017 vp, s. 72). Oikeusturvan takeiden ja selvyyden vuoksi lakiin olisi paikallaan lisätä järjestämislakiin viittaussäännös ulkoistamista koskevaa sopimusta koskevien riitojen käsittelemisestä hallintoriitamenettelyssä. Tällainen oikeusturvamenettelyä koskeva säännös on toimeenpanolakiehdotuksen 67 §:ssä, mutta se koskee vain toimeenpanolain soveltamisesta aiheutuvia erimielisyyksiä.

Ulkoistamista koskeva päätöksenteko

Päätöksenteon perusteet

Järjestämislakiehdotuksen 16 §:n mukaan hankintalain 123 §:ssä ja hallintolain 45 §:ssä säädetyn lisäksi hyvinvointialueen 12 §:ssä tarkoitetussa ostopalveluja koskevassa hankintapäätöksessä olisi ilmettävä perustelut siitä, että palvelujen hankinnalle on olemassa 12 §:ssä tarkoitetut edellytykset sekä siitä, kuinka hyvinvointialue kykenee toteuttamaan 8 §:ssä säädetyn järjestämisvastuunsa hankkiessaan palveluja. Lisäksi perusteluista olisi ilmettävä, miten hyvinvointialue on huolehtinut 15 §:ssä tarkoitetuista velvoitteistaan koskien sopimusehtojen asianmukaisuutta.

Ehdotetun 16 §:n säännöksen tarkoituksena on perustelujen mukaan tuoda läpinäkyväksi sen, onko hankintapäätöstä tehdessä noudatettu ehdotettavan lain säännöksiä. Säännös korostaa siten asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon takeisiin perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan kuuluvan perustellun päätöksenteon merkitystä. Lisäksi perusteluvelvollisuudella olisi tarkoitus ohjata hyvinvointialueita tarkastelemaan ulkoistuksia myös järjestämisvastuun kannon, julkisen hallintotehtävän siirron rajauksien sekä riskienhallinnan näkökulmasta (s. 710). Ehdotettua sääntelyä voidaan tässä suhteessa pitää perusteltuna sen turvatessa, että myös hankintaa koskeva hallinnollinen päätöksenteko täyttää perustuslain vaatimukset riittävistä ja yhdenvertaisista sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19.3 § ja 6 §).

Hankintapäätöstä koskeva valituskielto

Hyvinvointialueen tekemiin päätöksiin saa yleensä hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen 140 §:n mukaan hakea muutosta aluevalituksella. Hankintapäätöksiin sovellettaisiin hankintalain mukaisia muutoksenhakusäännöksiä. Samalla hankintalakia ehdotetaan 46. lakiehdotuksessa muutettavaksi siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta hyvinvointialueesta annetun lain nojalla. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamista koskevaan

hyvinvointialueen hankintapäätökseen ei siten valituskiellon johdosta saisi valittaa aluevalituksella.

Vain asianosaiset eli tarjouskilpailuun osallistuneet saisivat hankintalain nojalla valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus ei kuitenkaan olisi toimivaltainen arvioimaan, täyttääkö ulkoistamista koskeva päätös järjestämislakiehdotuksen 16 §:ssä yksityiskohtaisesti määritellyt päätöksenteon laillisuusedellytykset. Tämä johtuu ehdotetusta valituskiellosta ja siitä, että markkinaoikeus tutkii käytännössä vain hankintalain noudattamista koskevat valitusperusteet.

Ehdotettu hankintalain muuttamista koskeva sääntely sisältää näin ollen valituskiellon, jonka kohteena on järjestämislakiehdotuksen 16 §:n tulkinnan ja soveltamisen lainmukaisuus samoin kuin se, onko hyvinvointialue ulkoistamissopimusta koskevassa päätöksenteossaan noudattanut esimerkiksi esteellisyyttä, selvittämisvastuuta ja päätöksen perusteluja koskevia hallintolain säännöksiä. Kuten perusteluissa todetaan, ainoastaan valvontaviranomaiset ja sosiaali- ja terveysministeriö voisivat hankintapäätöksestä saatujen tietojen perusteella arvioida tehtyjen hankintojen perusteluja osana myöhempää hyvinvointialueen ohjausta ja valvontaa (s. 710).

Ehdotettu valituskielto kohdistuisi hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien ydinaluetta koskevaan päätöksentekoon, jonka tarkoituksena on turvata useiden perusoikeuksien toteutuminen. Ehdotettua valituskieltoa ei siten voida pitää vähäisenä. Se heikentäisi perusteettomasti erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää ja yhdenvertaista saatavuutta koskevan turvaamisvelvollisuuden noudattamisen perustuslainmukaisuuteen kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa hyvinvointialueen päätöksenteossa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu valituskielto estäisi sen, että hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattaminen hyvinvointialueen päätöksenteossa voisi tältä osin tulla arvioitavaksi tuomioistuinmenettelyssä. Hyvinvointialue voisi käytännössä toimia laissa säädettyjä edellytyksiä noudattamatta hankintapäätöstä tehdessään.

Valituskielto poistaisi käytännössä hankintamenettelyn asianosaisen valitusoikeuden siltä osin kuin valituksen kohteena olisivat järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä yksityiskohtaisesti määriteltyjen hankintapäätöksen tekemistä koskevat laillisuusedellytykset. Valituskielto rajoittaisi siten merkittävällä tavalla myös perustuslain 20 §:n 1 momentissa turvattua asianosaisen oikeutta saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska valitusta ei olisi mahdollista kohdistaa myöskään hallintolain noudattamiseen hankintapäätöksen teossa, valituskielto rajoittaisi myös perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa.

Valituskielto kohdistuisi myös hyvinvointialueen jäsenen oikeuteen tehdä aluevalitus hyvinvointialueen päätöksestä. Perustuslakivaliokunta on kunnallisvalituksen yhteydessä pitänyt tällaista rajoitusta mahdollisena kunnan jäsenen valitusoikeuteen kohdistuvana, jos kunnan jäsenellä on riittävät, laissa määritellyt, edellytykset vaikuttaa etukäteen tehtävään päätökseen ja päätöksellä on ainoastaan vähäisiä vaikutuksia. Mikäli kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua esimerkiksi suunnittelusta kaavamuutoksesta mielipiteensä ennen päätöksentekoa ja valituskielto koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, se ei näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:n kanssa (PeVL 33/2006 vp, s. 3). Nyt ehdotettava valituskielto koskisi hyvinvointialueen toiminnan kannalta erittäin keskeistä päätöksentekoa, jota ei edellä samanlainen laaja-alainen ennakkokuuleminen kuin kaavoituspäätöksen tekemistä.

Valituskiellon tarkoituksena on perustelujen mukaan estää hyvinvointialueen saman hankintapäätöksen käsitteleminen erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa (s. 1082). Kahdenkertaisen tuomioistuimenettelyn välttämistä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä tavoitteena etenkin, jos sillä turvataan perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus viivytyksettömään käsittelyyn.

Perustuslakivaliokunnalla ei myöskään ollut huomauttamista valituskieltosäännökseen hankintalakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan (PeVL 49/2016 vp). Tähän on saattanut vaikuttaa se, että esityksen perustelujen mukaan valituskielto ei estänyt valittajaa vetoamasta muun lain kuin hankintalain vastaisuuteen hakemalla hankintapäätökseen muutosta kuntalain ja hallintolainkäyttölain nojalla (HE 108/2016 vp, s. 242). Lain voimaantulon jälkeen oikeuskäytännössä (KHO 2018:124) on kuitenkin katsottu, että hankintalain valituskielto on valitusperusteesta riippumaton, eikä hankintapäätökseen siten voida hakea muutosta kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla.

Järjestämislain noudattamisen tutkiminen ei näin ollen kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan. Markkinaoikeus ei vakiintuneesti arvioi myöskään sitä, onko hankintapäätöstä tehtäessä noudatettu hallintolain säännöksiä (esim. MAO:569/20, MAO:385/18).

Ehdotettua valituskieltoa voidaan tässä yhteydessä pitää edellä mainituista syistä suhteettoman laajana ja perustuslain kannalta ongelmallisena muutoksenhaun rajoituksena, koska se estäisi kokonaan ulkoistamista koskevan hyvinvointialueen päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin tuomioistuinmenettelyssä. Hyvinvointialueen järjestämislain nojalla tekemään hankintapäätökseen kohdistuvan valituksen perusteena tulisi poikkeuksettoman valituskiellon sijasta sallia myös järjestämislakiehdotuksen ja hallintolain vastaisuus. Vastaavasti muutoksenhakutuomioistuimella tulisi olla laissa säädetty toimivalta tutkia myös tällaisiin laillisuusperusteisiin nojautuva valitus.

Mahdollisena joskaan ei ainoana sääntelyratkaisuna voidaan pitää markkinaoikeuteen tehtävää aluevalitusta hyvinvointialueen hankintapäätöksestä, jonka se on tehnyt järjestämislain nojalla. Tällä tavoin estettäisiin hyvinvointialueen saman hankintapäätöksen käsitteleminen erikseen aluevalituksena hallinto-oikeudessa ja hankintaoikeudellisena valituksena markkinaoikeudessa. Markkinaoikeudelle olisi samalla selvyyden vuoksi aiheellista säätää toimivalta tutkia hankintapäätöksen lainmukaisuus järjestämislain ja hallintolain kannalta.

Voimassaolevien ulkoistamissopimusten irtisanominen ja mitättömyys

Toimeenpanolakiehdotuksen 20 ja 25 §:n mukaan lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat kuntien, sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien voimassaolevat ulkoistamissopimukset siirtyvät eräin poikkeuksin hyvinvointialueelle. Toimeenpanolakiehdotuksen 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten hyvinvointialueelle siirtyvien ulkoistamissopimusten irtisanomisesta ja mitättömyydestä, joissa on sovittu järjestämisvastuusta ja ulkoistamisesta järjestämislakiehdotuksen säännösten vastaisesti.

Hyvinvointialueella olisi 29 §:n 2 momentin mukaan oikeus irtisanoa sille siirtyvä ulkoistamissopimus, jos siirtyvien sopimusvelvoitteiden mukaan hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta vastata sille hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen mukaan kuuluvista perustehtävistä tai hyvinvointialueella ei ole järjestyslakiehdotuksessa edellytettyä riittävää omaa palvelutuotantoa. Sopimuksen irtisanominen edellyttäisi siten hyvinvointialueen kokonaisarviota sopimuksen yhteensopivuudesta alueen perustehtävien ja järjestämislain kanssa. Tällaisten sopimusten voimassaolo päättyisi vuoden 2025 lopussa, mutta palvelujen saatavuuden turvaamiseksi irtisanomisen kohteena olevan sopimuksen voimassaoloa voitaisiin pidentää kahdella vuodella.

Hyvinvointialue voisi toimeenpanolakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan todeta ulkoistamissopimuksen tai sen sopimusehdon mitättömäksi, jos siinä on sovittu vastoin järjestämislakiehdotukseen sisältyviä ulkoistamisrajoituksia tai siinä on sovittu järjestämisvastuun toteuttamisesta niin, että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa lakisääteiseen järjestämisvastuuseensa kuuluvan päätösvallan käytöstä.

Kun hyvinvointialueelle siirtyisi toimeenpanolakiehdotuksen mukaan ulkoistamissopimuksiin perustuvia sopimusvelvoitteita, julkisen vallan velvollisuutena on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata perusoikeutena turvattujen riittävien ja yhdenvertaisen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen myös näiden sopimusten tarkoittamissa palveluissa. Käytännössä tämän voidaan katsoa edellyttävän etenkin lainsäädäntöä, jossa toteutettu ulkoistaminen mukautetaan perustuslain ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tuottamista määrittelemän sääntelymallin edellyttämiin puitteisiin. Sopimusvapauden ei voida ilman muuta katsoa suojaavan sopimusehtoja, jotka estävät perusoikeuksien toteutumisen tai

olennaisesti rajoittavat sitä (ks. myös PeVL 30/2016 vp; PeVL 57/2017 vp; PeVL 5/2019 vp).

Voimassa olevien ulkoistamissopimusten irtisanomisen ja mitättömyyden toteamisen mahdollistavilla säännösehdotuksilla voisi niitä sovellettaessa olla taannehtivia vaikutuksia, joten niiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon, että omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 24/2020 vp, PeVL 30/2016 vp, PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4).

Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2).

Säädettäväksi ehdotetun toimeenpanolain siirtymäsäännöksillä voidaan näin ollen perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö huomioon ottaen rajoittaa voimassa olevan ulkoistamissopimuksen soveltamista ja/tai voimassaoloa, jos tällaisella rajoituksella on painavat ja hyväksyttävät perusteet, ja jos siirtymäsäännöstä voidaan lisäksi pitää oikeusvaikutuksiltaan oikeasuhtaisena ja muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisena. Jos palvelujen järjestämisvastuuta ja/tai tuottamista koskevan ulkoistamissopimuksen noudattaminen olisi perusoikeuksien toteutumista turvaavan lainsäädännön vastaista tai estäisi sen perusoikeuksien turvaamisen, lailla voidaan rajoittaa tällaista sopimusjärjestelyä sisällöllisesti ja ajallisesti.

Esitetyt näkökohdat merkitsevät, että hyvinvointialueelle siirtyvän ulkoistamissopimuksen voimassaoloa voidaan rajoittaa niin, että sopimus irtisanotaan päättyväksi kohtuullisen siirtymäajan kuluessa tai sopimuksen voimassaolo päättyy mitättömäksi toteamisen johdosta, jos tämä on mahdollista perusoikeuksien rajoittamisedellytyksien rajoissa ja ottaen asianmukaisesti huomioon sopimuksen osapuolten perusteltujen odotusten suoja.

Ulkoistamisopimuksen irtisanomisen ja mitättömäksi toteamisen mahdollistavat siirtymäsäännökset puuttuisivat voimassa olevaan sopimussuhteeseen.

Irtisanominen tai mitättömäksi toteaminen olisi mahdollista toimeenpanolakiehdotuksen 29 §:n 1 ja 2 momentissa määritellyin edellytyksin, joiden tarkoituksena on varmistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttaminen. Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuuden varmistamiseen. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon sääntelyn erityispiirteet ja perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Arvioitaessa ehdotettua sopimussuhteeseen puuttumista perusteltujen odotusten suojan kannalta on merkitystä myös sillä, että perustuslaissa säädetty turvaamisvelvollisuus on kohdistunut julkiseen valtaan ja siis ulkoistamissopimuksen julkiseen sopijapuoleen jo sopimusta tehtäessä. Julkisen sopijapuolen on siten jo ulkoistamissopimusta tehtäessä tullut ottaa huomioon ja noudattaa perustuslain nimenomaisesti edellyttämää riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista edellyttävää velvollisuuttaan. Julkinen valta ei voi pelkästään sopimusperusteisesti pätevästi poiketa perustuslain perusoikeussäännöksistä tai rajoittaa niiden määrittelemien velvoitteiden toteuttamista.

Myöskään toisen sopijapuolen, lakisääteiset velvollisuutensa tuntevan yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajan, ei voida katsoa olleen tietämätön tästä palvelut ulkoistavan sopijapuolen perustuslakiin perustuvasta turvaamisvelvollisuudesta. Sama arvio on perusteltua kohdistaa palvelujen yhdenvertaisuutta edellyttävään perustuslain 6 §:ään ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen perustuslain 22 §:ssä. Palveluntuottajan tiedoilla tai arvioilla ei tosin voida katsoa olevan olennaista merkitystä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Julkiseen valtaan kohdistuvan turvaamisvelvollisuuden toteuttaminen siirtymäsäännöksissä edellytetyllä tavalla irtisanomalla ulkoistamissopimus tai toteamalla se mitättömäksi ei kuitenkaan perusta sellaista täysin uutta velvoitetta tuollaisen sopimuksen osapuolille, joka ei olisi ollut oikeusjärjestyksen perusteella julkista valtaa sitovana voimassa jo sopimusta tehtäessä. Kun ulkoistamissopimuksen irtisanomisella ja mitättömyyden toteamisella lisäksi pyritään sen soveltamisedellytysten mukaan perustuslain jo sopimusta tehtäessä edellyttämän oikeustilan palauttamiseen, nämä toimet mahdollistavilla siirtymäsäännöksillä voidaan katsoa olevat hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Sääntelyn arvioinnissa on tältä osin merkitystä myös sillä, että ulkoistamissopimuksen toinen sopijapuoli, palveluntuottaja, toimii varsin säännellyllä toimialalla (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 58; PeVL 56/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan painavien yleisten etujen vuoksi vahvasti säännellyillä markkinoilla (esim. taksi- tai lääkemarkkinat) toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 56/2005 vp ja 31/2006 vp).

Irtisanomisen ja mitättömyyden toteuttamisen edellytykset on toimeenpanolakiehdotuksen 29 §:ssä määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Noudatettavaa menettelyä ja toimien oikeusvaikutuksia on lisäksi lakiehdotuksessa säännelty sopimussuhteen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia tasapainottavasti. Hyvinvointialueen olisi ennen mitättömyyden toteamista tai irtisanomista neuvoteltava sopimuksen toisen osapuolen kanssa, ja sopimusta voitaisiin näissä neuvotteluissa myös muuttaa. Ehdotettu menettely pehmentäisi perustellulla tavalla siirtymäsäännösten oikeusvaikutuksia ja vahvistaisi samalla niiden oikeasuhtaisuutta.

Irtisanomisen ja mitättömyyden oikeusvaikutuksia ja voimaantuloa arvioitaessa voidaan vertailevalta kannalta todeta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena suoraan lain nojalla lakkauttaa osapuolten välillä tehdyn voimassa olevan jätteenkuljetussopimuksen edellyttäen, että laissa säädetään myös riittävästä, jokseenkin pitkästä (esim. 3-4 vuotta) siirtymäajasta, jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Valiokunta on toisaalta pitänyt mahdollisena kokonaisen toimintalohkon uudelleenjärjestelyn yhteydessä lailla suoraan lakkauttaa tiettynä aikana voimassa olevat sairaankuljetussopimukset, joskin ehdotettua, noin kahden vuoden siirtymäkautta pidentäen (PeVL 41/2010, s. 4-5).

Verrattuna näihin valiokunnan arvioihin voidaan todeta, että hallituksen esityksen mukaan sopimuksen lakkauttamisen sijasta sääntely perustuisi ulkoistamissopimuksen irtisanomiseen ja mitättömyyden toteuttamiseen, jossa olisi laissa määriteltyjen perusteiden mukaisesti otettava huomioon ulkoistamissopimuksen sisältö ja siihen kohdistuvan siirtymävaiheen toimenpiteen oikeasuhtaisuus. Tätä voidaan pitää pelkästään sopimuksen lakkauttamista pehmeämpänä ratkaisuna. Lakiehdotuksen mukainen siirtymäaika olisi 1.1.2026 saakka, ja sitä voitaisiin pidentää kahdella vuodella. Myös siirtymäaikaa voidaan valiokunnan lausuntokäytännön kannalta pitää kohtuullisen pituisena.

Arvioinnissa on niin ikään aiheellista ottaa huomioon yksityisen palveluntuottajan oikeus saada toimeenpanolakiehdotuksen 30 §:n mukaan hyvinvointialueelta korvaus. Tällaisen korvauksen kohteena olisi välitön vahinko, joka palveluntuottajalle on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jos ne kävisivät irtisanomisen ja mitättömyyden toteamisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän. Ehdotetun korvaussääntelyn ei voida katsoa kohtuuttomasti heikentävän yksityisen sopimusosapuolen oikeusasemaa.

Toimeenpanolain soveltamisessa tulee noudatettavaksi perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan riittävän ja tehokkaan oikeusturvan takaava sääntely. Ulkoistamissopimuksen mitättömäksi toteaminen ja irtisanominen tehtäisiin lakiehdotuksen 29 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen päätöksellä, joka tehdään hallintolain mukaisessa menettelyssä. Päätöstä tehtäessä tulevat siten

noudatettaviksi muun muassa asianosaisen kuulemista, asian selvittämistä, päätöksen perustelemista ja hallinnon oikeusperiaatteita koskevat hallintolain säännökset. Irtisanomista tai mitättömyyden toteamista koskevaan päätökseen kohdistuvat erimielisyydet voidaan saattaa oikeudenkäynnissä käsiteltäväksi. Ne käsiteltäisiin toimeenpanolain 67 §:n mukaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudella on toimivalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 82 §:n mukaan muun muassa vahvistaa erimielisyyden kohteena olevaan ulkoistamissopimukseen perustuva etu, oikeus tai velvollisuus sekä velvoittaa suorittamaan sopimukseen perustuva toimi tai suoritus.

Ehdotetulle siirtymävaiheen sääntelylle on painavat ja hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn ei voida arvioida kohtuuttomasti heikentävän sopimusosapuolten oikeusasemaa. Myös oikeusturvajärjestelyjä voidaan pitää tehokkaina ja toimivina. Sääntely mukautuu siten kokonaisuutena arvioiden niihin valtiosääntöoikeudellisiin edellytyksiin, joiden puitteissa lainsäätäjä voi puuttua voimassa oleviin sopimussuhteisiin.