Perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto asiassa 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 (HE 241/2020 vp, SOTE-uudistus)

Aluksi

Sote-uudistusta on yritetty saada aikaiseksi noin vuosikymmenen ajan. Eri hallitukset ovat esittäneet erilaisia malleja, joista kussakin on peruslakivaliokunnan tarkastelussa ilmennyt perustavanlaatuisia valtiosääntöongelmia. Viime vaalikauden (Sipilän hallituksen) uudistusesitys, joka perustui maakuntien järjestämisvelvollisuuteen, monituottajamalliin ja valinnanvapausideologiaan, kärsi liian kireästä aikataulusta sekä rahoituksen riittämättömyys- ja epävarmuushuolista. Ennen kaikkea epäselvyyttä oli siitä, voisiko julkinen valta uudistuksen toteutuessa taata riittävät sote-palvelut alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Vastaus oli lopulta ”ei”, ja ehdotuksen epäonnistuminen kaatoi hallituksen.

Nyt käsillä oleva Marinin hallituksen esitys jatkaa maakuntamallin kehittelyä. Se perustuu useisiin edellisen vaalikauden peruslähtökohtiin (perustettavien maakuntien tai ”hyvinvointialueiden” järjestämisvastuu), mutta toisaalta eroaakin siitä oleellisin osin (ei valinnanvapautta, Uudenmaan erityisratkaisu, rahoituksen perusteet). Samankaltaisuuksia voidaan kuitenkin pitää merkittävämpinä kuin eroja. Monet samat kysymyksenasettelut mm. maakuntien itsehallinnon luonteesta ja alueellisesta yhdenvertaisuudesta ovat tätäkin ehdotusta arvioitaessa merkittäviä. Niinpä viime sote-uudistusta koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2017 vp) muodostavat Marinin hallituksen uudistusesityksen arvioimisen tärkeimmän mittapuun. Monia perustuslakivaliokunnan huomioista näkyykin otetun huomioon uudessa esityksessä.

Hallituksen esitys on massiivinen ja siinä ehdotetaan muutettavaksi 50:tä lakia. Uudistuksen kokoluokan vuoksi lienee selvää, että hallituksen esityksen tarkastelu tässä lausunnossa keskittyy uudistuksen perusratkaisujen arviointiin. Käytän osin apuna asiantuntijalausuntojani, jotka olen antanut perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp. Käsittelen nyt käsillä olevassa lausunnossa seuraavia teemoja: hyvinvointialueet ja niiden itsehallinto, kunnallinen itsehallinto, Uudenmaan erityisratkaisu sekä PL 124 §:ään liittyvät huomiot. En ota kantaa esimerkiksi pelastustoimen järjestämiseen, henkilöstön siirtoon, ulkoistussopimusten mitättömyyteen, Ahvenanmaan asemaan, kielellisiin oikeuksiin tai tietosuojakysymyksiin.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden itsehallinto

Perustuslakivaliokunta on todennut, että uudistukselle on tarve ennen kaikkea kunnille kohdistuvan ylenmääräisen taakan vuoksi (PeVL 26/2017 vp). Kuten Sipilän hallituksenkin sote-uudistusesitys, myös nyt tarkastelun kohteena oleva esitys perustuu ajatukselle siirtää sote-palvelujen järjestämisvelvollisuus kunnilta ”leveämmille hartioille”, maakunnille. Maakuntia ei kuitenkaan kutsuttaisi maakunniksi eivätkä ne hallinnollisesti samastuisi jo olemassa oleviin maakuntiin. Sen sijaan niitä kutsuttaisiin hyvinvointialueiksi (jatkossa: ”H-alueet”), vaikka niiden maantieteelliset rajat noudattelisivatkin nykyisiä maakuntarajoja Uuttamaata lukuun ottamatta.

H-alueet muodostaisivat uuden hallinnon tason, jota vastaavaa ei nykyjärjestelmäämme sisälly. H-alueet vastaisivat maakunnan sote-palvelujen järjestämisestä. Niillä olisi itsehallinto ja niillä olisi demokraattisesti valittavat hallintoelimet. Valtuuston jäsenet valittaisiin aluevaaleilla, jotka järjestettäisiin kuntavaalien yhteydessä. Ajatuksena on se perustuslaista johdettavissa oleva lähtökohta, että kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta. Tässä lähtökohdassa ei ole huomauttamista, ja erikseen vaaleilla valittavalla aluevaltuustolla varmistettaisiin tämän lähtökohdan toteutuminen.

Kansanvaltaisuuden ohella H-alueiden perustamista ja tulevaa toimintaa on tarkasteltava alueen aiotun itsehallinnon näkökulmasta. Mitä se käytännössä tarkoittaisi? Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään perustuslain 121.4 §:ssä. Säännöksen sanamuoto on sangen väljä: se edellyttää vain lailla säätämistä. Tämä yhtäältä mahdollistaa monenlaiset ratkaisut ja toisaalta painottaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön merkitystä. Niinpä arvioinnin perustaksi on otettava perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp, jossa maakunnan itsehallintoa on pohdittu tuoreimmin ja laajimmin (ks. myös Kainuun hallintokokeilusta annetut lausunnot PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp).

Lausunnossa PeVL 26/2017 vp käsitellään laajasti maakuntien itsehallintoa ja maakunnille annettavia tehtäviä. Arvioinnin lähtökohdan muodostaa kunnallinen itsehallinto, joka on nimenomaisesti perustuslaissa suojattu ja josta säädetään samassa säännöksessä kuin alueellisesta itsehallinnosta. Tästä syystä kunnallinen itsehallinto yhtäältä luo lähimmän toiminnallisen vertailukohdan maakuntien itsehallinnolle, mutta samalla rajoittaa sen alaa. PeVL 26/2017 vp perusteella maakunnallisen itsehallinnon elementit voidaan tiivistää seuraavasti:

- itsehallinnosta on PL 121.4 §:n mukaan säädettävä lailla;
- itsehallinnolla tulee olla kansanvaltainen perusta ja myös sen päätöksenteon tulee olla demokraattista (vrt. PL 2, 14, 121 §);
- maakuntien tehtävistä ja hallinosta on säädettävä lailla (vrt. PL 80 §);
- maakuntien rahoituksen yleiskatteellisuutta tulee arvioida itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta;
- maakunnan verotusoikeus ei ole välttämätön, mutta se vahvistaisi itsehallintoa;
- kuntien tehtäviä ei voida siirtää maakunnille täysin vapaasti perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen;
- perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei maakuntahallinnosta säätäminen tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä;
- maakunnan itsehallinnossa on varmistettava perusoikeuksien toteutuminen, noudatettava perustuslain säädöksiä ja itsehallinnon periaatteita;
- maakunnilla ei ole varsinaista yleistä toimialaa; yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallintoa;
- maakunnallisen itsehallinnon ei ole tarkoitettu olevan samanlaista kuin kunnallisen;
- maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma;
- maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä;
- maakunnan tehtävistä säätäminen kuuluu lainsäätäjän harkinnan alaan;
- valtiolla on vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp; rahoitusperiaatteella toteutetun rahoituksen riittävyys);

- maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta voidaan pitää paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena;
- (HaVL 3/2018 vp: Maakunnan tulee kyetä hoitamaan tehtävänsä asianmukaisella tavalla)

Vaikka nyt ehdotettavia H-alueita ei kutsuta maakunniksi, on lausunnossa PeVL 26/2017 vp muotoiltu kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallintoa koskeva oppi tärkeä nyt ehdotetunkin uudistuksen yhteydessä.

Yhtäältä on havaittava, ettei maakuntien (H-alueiden) itsehallinnon tarvitse olla samanlaista tai yhtä vahvaa kuin kuntien. H-alueilta puuttuu (toistaiseksi) verotusoikeus ja yleinen toimiala. Tästä syystä ne hoitavat vain niitä tehtäviä, jotka niille on lailla säädetty. Silti niiden toimivaltaa käyttää aluevaltuusto, joka on suorilla vaaleilla valittu demokraattinen elin. On huomattava, että valtion voimakasta ohjausta ei ole maakunnan (H-alueen) itsehallinnon näkökulmasta pidetty täysin ongelmattomana. Toisaalta valtion ohjauksella on merkitystä erityisesti rahoitusperiaatteen, yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien alueellisen toteutumisen, oikeusvaltion ylläpitotehtävän ja PL 22 §:n näkökulmista.

Ehdotettu laki hyvinvointialueista muistuttaa perusratkaisuiltaan huomattavan paljon kuntalakia. Näyttää siltä, että H-alueiden perusteet ja toimintaa ohjaavat periaatteet ovat osin liki identtiset kuntien kanssa. Tätä voidaan pitää yhtäältä hyvänä ratkaisuna, sillä tämän voi otaksua helpottavan hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämistä ja ymmärtämistä, kun analogiatukea on löydettävistä kunnanhallinnosta. Toisaalta kuitenkin samankaltaisuus on omiaan peittämään sitä seikkaa, että hyvinvointialueiden itsehallinto on kuntien itsehallintoa kapeampaa.

Nyt perustettavien H-alueiden itsehallintoa voidaankin pitää jossain määrin heikkona. Tähän on useita syitä. Ensinnäkään H-alueille ei ainakaan vielä ehdoteta säädettäväksi verotusoikeutta. Tämä kaventaa oleellisesti H-alueiden mahdollisuutta sopeuttaa talouttaan, mikä tekee H-alueista riippuvaisia valtion rahoituksesta. Verotusoikeuden puuttuminen korostaa sitä, että rahoitusperiaatteen kattavuudesta ja joustavuudesta on kannattava erityistä huolta: H-alueilla on oltavat todelliset mahdollisuudet selviytyä niille säädettävistä tehtävistä (PL 19.3 §; PL 22§).

Rahoituksen riittävyys on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kysymys, koska se käytännössä pitkälti ratkaisee sen, voivatko H-alueet selvitä niille säädettävistä sote-palveluiden järjestämis- ja tuottamistehtävistä PL 22 §:n näkökulmasta (ks. PeVL 15/2018 vp ja viitatut lausunnot). HE:ssa on esitetty useita mekanismeja sen varalle, että riittävä rahoitus voidaan turvata. H-alueille esitetään myös oikeutta lisärahoitukseen tarpeen vaatiessa, eikä lisärahoitus olisi täten valtion harkinnassa (ehdotettu rahoitusL 11 §). Toisin sanoen toisin kuin Sipilän hallituksen esityksessä, nyt arvioitavana olevassa esityksessä ei esitetä rahoituksen ”leikkuria” kustannusten hillitsemiseksi (vrt. PeVL 65/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot). Niinpä on perusteita arvioida, että rahoitusperiaatteen toteutumiselle on riittävät edellytykset.

Toiseksi H-alueille ei käytännössä ehdoteta säädettäväksi yleistä toimialaa (tosin ehdotetun L hyvinvointialueista 6 §:ssä mainitaan, että ”H-alue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä”). Yhtäältä tämä kaventaa sanotusti H-alueiden itsehallinnon alaa, kun H-alue ei voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen tehtäviä hoitaakseen, vaan tehtävien ala määräytyisi tiukasti lainsäädännön perusteella. Toisaalta tällä on mahdollisuudet selkiyttää kuntien ja H-alueiden välistä toimivaltajakoa, kun päällekkäisiä yleisiä toimialoja ei ole. Kolmanneksi H-alueet olisivat tiukassa valtion ohjauksessa, mikä sekin kaventaisi H-alueiden mahdollisuuksia valita alueellisesti tarkoituksenmukaisimpia toimintatapoja.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellisen vaalikauden sote-uudistusta arvioidessaan todennut, etteivät verotusoikeuden tai yleisen toimialan puuttuminen olleet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, vaikka itsehallinnon periaatteet olisivatkin paremmin toteutuneet verotusoikeuden ja yleisen toimialan myöntämisellä. Nyt ehdotettavaa alueellisen itsehallinnon mallia voi nähdäkseni pitää perustuslakivaliokunnan edellytykset täyttävänä. **Niinpä voidaan arvioida, että malli on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, vaikka perustettavien alueiden suuri määrä aiheuttaakin epäilystä mallin tosiasiallisesta toimivuudesta.**

Kunnallisen itsehallinnon kaventuminen

Perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Ehdotus on merkityksellinen kuntienkin itsehallinnon kannalta, mitä edellä on jo sivuttu. Kuntien itsehallinto on erikseen suojattu perustuslaissa. Sen ohella, että sote-palvelujen järjestämisvelvollisuuden siirtyminen kunnilta H-alueille kaventaisi kuntien erityistä toimialaa, myös kunnallisveroprosenttia pienennettäisiin (ja tuloveroprosenttia kasvatettaisiin samassa suhteessa) ja kuntien omaisuutta siirtyisi H-alueille.

On tarkasteltava erikseen sitä, missä määrin H-alueiden ja kuntien rinnakkainen itsehallinto on mahdollista, ja missä määrin kunnallista itsehallintoa voidaan uudistuksen välttämättömyyden nimissä kaventaa. Edellä olevasta lausunnosta PeVL 26/2017 vp ilmenevästi alueellisen ja kunnallisen itsehallinnon konkurrenssia koskevat erityisesti seuraavat edellytykset:

> 1) kuntien tehtäviä ei voida siirtää maakunnille täysin vapaasti perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen;
> 2) perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei maakuntahallinnosta säätäminen tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä (ks. myös. PeVL 20/2013 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp, PevL 24/1997 vp, PeVL 42/1996 vp, PeVL 31/1996 vp, PeVL 17/1994 vp, PeVL 9/1994 vp, PeVL 29/1992 vp);
> 3) maakunnallisen itsehallinnon ei ole tarkoitettu olevan samanlaista kuin kunnallisen;

Niinpä kuntien itsehallinnon kaventumista tulee arvioida ennen kaikkea näiden kriteerien valossa. Näyttää siltä, että ehdotettu esitys läpäissee kriteerit.

1) Kuntien tehtäviä ei olla siirtämässä täysin vapaasti H-alueille. Sen sijaan siirrettävät tehtävät on tarkkaan laissa määritelty, ja perustuslakivaliokunta on puoltanut sote-uudistuksen tarpeellisuutta. Näin ollen voidaan ajatella, että tehtävien siirto on tarkkarajainen, perusteltu ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen.

2) Aluehallinnosta säätäminen ei tee kunnallista hallintoa merkityksettömäksi, sillä kunnalle jää yhä lakisääteisiä tärkeitä tehtäviä, eikä sen yleinen toimiala kavennu. Visaisempi kysymys sen sijaan on, kaventaako se olennaisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä. HE:n (s. 1154) mukaan esimerkiksi ”*Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen rakenne muuttuu merkittävällä tavalla, kun käyttötalousmenoista poistuu keskimäärin 58 prosenttia*.” Nähdäkseni kaventuminen on selvää, mutta onko se siinä määrin olennaista, että kaventumista ei voisi puoltaa perustuslain ja PeV:n käytännön näkökulmasta, jää tulkinnan varaan. Kunnille nyt kuuluvia tehtäviä siirrettäisiin H-alueille, ja samalla kuntien talous heikentyisi, kun veroprosenttia alennettaisiin. On selvää, että kunnat olisivat vastaisuudessa kapea-alaisempia toimijoita kuin nyt.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan PeVL 26/2017 vp todennut, että ”*Ottaen huomioon nyt käsiteltävän kokonaisuuden merkitsevän poikkeuksellisen suurta ja kertaluonteista hallinnon uudelleen järjestämistä valiokunta ei pidä esityksen sisältämää kuntien tuloveroprosentin lakisääteistä alentamista perustuslain kannalta sillä tavoin ongelmallisena, että se vaikuttaisi säätämisjärjestykseen. Valiokunta katsoo kuitenkin, että hallinnon uudistamiseen liittyvissä omaisuusjärjestelyissä on perustuslain kannalta ongelmallisia piirteitä. Valiokunnan mielestä maakunta- ja sote- esityksen voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin lisätään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely*.”

HE:ssa kompensaatiosta ehdotetaan säädettäväksi monipuolisesti ja täsmällisesti. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunnan vaatimukseen on nimenomaisesti vastattu. Ehdotetun voimaanpanolain 43 ja 44 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (HE s. 1161–1164). Nähdäkseni ehdotettu menettely on perustuslakivaliokunnan edellyttämien kriteerien mukainen, sillä – kuten HE:ssa selvitetään (s. 1162) – korvauksesta säädettäisiin lailla, korvaussääntely muodostaisi oman, esimerkiksi kuntien valtionosuuksista erillisen järjestelmänsä, korvaussääntely kattaisi kaikki sellaiset uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata kunnan taloudellista itsehallintoa, ja kunnilla olisi lakiin perustuva oikeus korvauksen saamiseen niiden taloudellisen itsehallinnon vaarantuessa omaisuusjärjestelyjen seurauksena.

Lähtökohtaisesti palvelujen keskittäminen entistä harvalukuisempiin ja suurempiin yksiköihin ei liioin perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 67/2016 vp). Esimerkiksi kuntayhtymien sairaanhoitopiirejä ei ole pidetty perustuslain vastaisina (PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 31/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 63/2016 vp) nimenomaisesti hyväksynyt palveluiden kokoamisen (terveydenhuoltolain muutos, jolla päivystystä koottiin 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaaloihin). Jos lisäksi tarkastellaan PeV:n viime sote-uudistusyritystä koskevasta lausuntokäytännöstä kuvastuvaa myönteistä suhtautumista alue- tai maakuntapohjaiseen sote-uudistukseen, voitaneen ajatella, että ilman tällaista kunnallisen itsehallinnon kaventumista ei alueellista itsehallintoa voida käytännössä perustaa.

3) Olen edellä käsitellyt h-alueiden itsehallinnon perusteita. Niinpä sillä, ettei maakunnallisen itsehallinnon ole tarkoitettu olevavan samanlaista kuin kunnallisen, voi ottaa tässä tiettyä lainsäätäjälle jätettyä vapautta indikoivana toteamuksena. Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto eivät ole uudistuksen perusteella muodostumassa samanlaisiksi.

Kysymys on lopulta kunnallisen itsehallinnon perusoikeussuojan punnitsemisesta suhteessa sote-palvelujen keskittämistä puoltaviin, perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin perusteisiin. Kuten edellä toin ilmi, maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma (PeVL 26/2017 vp). Nähdäkseni jännite kuitenkin ratkeaa tässä perusoikeuksien turvaamisen eduksi. **Pidän ehdotusta edellä esitetyin perustein valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.**

Uudenmaan erityisratkaisu

Uudellemaalle ehdotetaan muusta maasta poikkeavaa ratkaisua. Uudenmaan alueelle ehdotetaan perustettavaksi neljä H-aluetta, joiden lisäksi Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi yhteenkään H-

alueeseen, järjestäisi palvelut alueellaan. Ratkaisu on sinänsä ymmärrettävä käytännöllisistä syistä, joita avataan hallituksen esityksessä. Säätämisjärjestysperustelut erityisratkaisulle ovat kuitenkin niukat.

Alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kysyttävä, mikä merkitys on sillä, että Helsingissä ei ole käytännössä lainkaan erillistä H-alueetta, vaan kaupunki vastaisi alueen sote-palveluiden järjestämisestä, joskin eriytetyin budjetein. Kyse on valtiosääntöoikeudellisesti siis kahdesta seikasta: 1) asettaako järjestely uusimaalaiset ja erityisesti helsinkiläiset alueellisesti epäyhdenvertaiseen asemaan muun maan kanssa ja 2) jos kyllä, onko tälle järjestelylle löydettävissä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Kyse on yhtäältä kansanvaltaisuuden toteutumisesta ja vaali- ja osallistumisoikeuksista ja toisaalta PL 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuudesta ja siihen liittyvästä syrjintäkiellosta.

Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi. Uusimaalaiset ja erityisesti helsinkiläiset ovat erilaisessa asemassa muuhun maahan verrattuna: helsinkiläiset eivät äänestäisi aluevaaleissa (ehdotettu UusimaaL 18 §) eikä heillä olisi erillisiä H-alueen demokraattisesti valittuja elimiä. Toisin kuin muilla H-alueilla, Uudenmaan H-alueilla ja Helsingillä olisi pakollinen hyvinvointiyhtymärakenne, mikä tekisi niistä lähtökohdiltaan muita H-alueita epäitsenäisempiä. HUS-yhtymän hallinto perustuisi välilliseen demokratiaan, mikä heikentäisi Uudenmaan H-alueiden päätöksenteon kansanvaltaisuutta.

Toiseen kysymykseen vastaaminen on vaikeampaa. Kyse on epäyhdenvertaisen kohtelun perusteluista: onko käsillä hyväksyttävä peruste? Ensinnäkään perusoikeudet eivät ole absoluuttisia, vaan niitä voidaan rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan omaksuma perusoikeuksien rajoitusoppi (ks. PeVM 24/1995 vp) linjaa tätä yleisesti. Tämä koskee myös yhdenvertaisuutta. Lisäksi alueellinen yhdenvertaisuus on tunnistettu erityisenä yhdenvertaisuuden lajina (PeVL 26/2017 vp): *”[y]leistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 3).”*

Suurien reformien yhteydessä – joka tässä kiistatta on kyseessä – yhdenvertaisuutta tulee kuitenkin tarkastella osittain erityiskriteerien valossa. Yhtäältä perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja vaatimuksia kulloisenkin yhteiskuntatilanteen vaatimalle säätelylle (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVl 40/2014 vp, PeVL 26/2017 vp). Toisaalta se on muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp) kiinnittänyt huomiota eri kuntien asukkaiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita. Se on myös korostanut (PeVL 26/2017 vp), *”[e]ttä lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (PeVL 31/2014 vp, s. 3/I, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43)*.”

Voitaneen olettaa, että Uudenmaan erityisratkaisussa ongelmallisiksi eivät muodostu palveluiden saatavuus ja taso, eikä liioin julkisen vallankäytön kansanvaltainen perusta. Sen sijaan on tarkasteltava sen merkitystä, että Helsingissä ei järjestettäisi lainkaan aluevaaleja eikä siellä näin olisi erillistä H-alueen hallintoakaan. Mitä tästä seuraisi? Ainakin se, että valta keskittyisi Helsingissä eri tavalla kuin muualla Suomessa, kun kunnanvaltuutetut hoitaisivat myös tehtäviä, joita muualla Suomessa hoitaisivat erikseen vaaleilla valitut aluevaltuutetut. Kunnallinen itsehallinto olisi täten

Helsingissä vahvempi kuin muualla maassa, mikä tarkoittaisi kuntien muodostumista valtakunnallisesti epäyhdenvertaisiksi. Tämän järjestelyn hyväksyttävyyttä on arvioitava, vaikka perustuslakivaliokunta ei olekaan suhtautunut kuntien tehtävien eriytymiseen yksituumaisen kielteisesti (vrt. PeVL 11/1984 vp ja PeVL 65/2002 vp).

Samalla helsinkiläisten vaali- ja osallistumisoikeudet poikkeisivat muiden kansalaisten oikeuksista. HE:ssa referoidusti (s. 505) lainsäädännön arviointineuvosto on myös todennut, että Uudenmaan erillisratkaisu voi sisältää osaoptimoinnin riskin, kun sama taho ei järjestä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon tehtäviä. Neuvoston näkemyksen mukaan Uudenmaan erillisratkaisun seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta palvelujen saatavuudesta, hoitoon pääsystä ja kustannusten kehityksestä saadaan käsitys.

Voitaneen ajatella, että alueellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksesta ei kuitenkaan välittömästi johtuisi mitään sellaista, että helsinkiläisten tai muiden uusimaalaisten PL 19.3 §:n takaamat oikeudet käytännössä vaarantuisivat, tai että he joutuisivat muutoin muita huonompaan asemaan. Päinvastoin voidaan olettaa, että Helsingissä palveluja on monipuolisemmin saatavilla kuin muualla maassa. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kuitenkin Helsingin kaupungilla olisi sellaista toimivaltaa, omaisuutta ja varainkäytön joustavuutta, jota muilla kunnilla ei olisi. Niinpä perustuslakivaliokunnan tulee arvioida sille, onko tällaiselle kuntien erityisen toimialan alueelliselle eroavaisuudelle ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien eriytymiselle perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet.

Kuten mainittua, Uudenmaan erityisratkaisuun kuuluu myös HUS-yhtymästä säätäminen ja sille osoitettu vastuu järjestää Uudenmaan ja Helsingin erikoissairaanhoito. HUS-järjestelyä perustelevat HUS:n valtakunnallisestikin merkittävät erityistehtävät, joita pidetään vaalimisen arvoisina. HUS-yhtymää – jota voi pitää pakollisena hyvinvointiyhtymänä – ei kuitenkaan määritellä laissa, mitä voi pitää puutteena. Käytännöllisistä perusteluista huolimatta HUS-yhtymä vähentää Uudenmaan H-alueiden autonomiaa. Tämä tarkoittaa, etteivät Uudenmaan H-alueet saa järjestää tiettyjä erikoisairaanhoidon palveluita lainkaan itse, vaan niiden on kuuluttava HUS-yhtymään. Tämä saattaa pirstoa palveluketjuja. Kuten ehdotetun Uusimaalain perusteluissa todetaan (HE s. 858): ”*Pykälän 2 momentin 2 kohdan sääntely ei estäisi muita Uudenmaan hyvinvointialueita tai Helsingin kaupunkia järjestämästä erikoissairaanhoidon opetusta ja tutkimusta omassa toiminnassaan, mutta kyseiset tehtävät kuuluvat lakisääteisesti HUS-yhtymän vastuulle ja sen edellytykset toteuttaa nämä tehtävät on turvattava*.”

HUS-yhtymän päätöksenteon demokraattisuus herättää epäilystä. Kun muilla hyvinvointialueilla aluevaltuusto vastaisi myös erikoissairaanhoidon järjestämisestä, Uudellamaalla tästä vastaisi HUS-yhtymä. Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet HUS-yhtymän hallintoon olisivat olennaisesti välillisemmät kuin silloin, kun erikoissairaanhoidosta vastaisi suoraan H-alue. Niinpä demokratia toteutuisi HUS-yhtymän vuoksi Uudellamaalla ja Helsingissä välillisesti toisin kuin muualla maassa, Uudenmaan H-alueiden ja Helsingin erillisten edustajien kautta (ehdotettu UusimaaL 14-16 §). Järjestely ei välttämättä ole ongelmaton, mikä todetaan myös HE:ssa (s. 361): ”*HUS-yhtymän jääminen hyvinvointiyhtymän toiminnaksi säilyttäisi pääosin nykyisen välilliseen demokratiaan perustuvan yhteistoimintarakenteen. Uudenmaan asukkaat olisivat tältä osin erilaisessa asemassa kuin muun maan asukkaat, joissa asukkaat voivat vaaleilla valittujen edustajiensa kautta vaikuttaa kokososiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintaan*.”

Niinpä kehotan perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään erityishuomiota Uudenmaan erityisratkaisun valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Erityisesti sen oikeutusta tulee

tarkastella alueellisen yhdenvertaisuuden, ihmisten yhtäläisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, demokratian, H-alueiden itsehallinnon ja kuntien yhdenvertaisuuden näkökulmista.

PL 124 §:ään liittyviä huomioita

H-alueiden oma palvelutuotanto

Nyt käsillä olevassa uudistuksessa kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on vähemmän merkityksellinen kuin edellisen vaalikauden valinnanvapaudelle ja monituottajamallille perustuneessa uudistusehdotuksessa. Perustuslakivaliokunta onkin käynyt seikkaperäisesti kysymystä julkisesta hallintotehtävän luonteesta sote-asioissa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp. Tuossa lausunnossa suurimmat epäilykset kohdistuvat silloin ehdotetun monituottajamallin edellyttämään tehtävien siirron massiivisuuteen.

Nyt ehdotetussa mallissa valinnanvapautta ei samassa mittakaavassa olisi, jolloin julkisen hallintotehtävän siirtokysymykset aiheuttavat vähemmän perustavanlaatuista huolta. Tästä huolimatta PL 124 §:llä on merkitystä, koska H-alueilla olisi harkintavaltaa siinä, miten palvelut tuotettaisiin. Palvelujen tuottamista koskee ennen kaikkea ehdotetun hyvinvointialueL 9 § sekä järjestämisL 8 §.

Ehdotetun hyvinvointialueL 9 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE s. 520): ”*Hyvinvointialueen tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen hyvinvointialueen kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen*.” Joka tapauksessa julkisiksi hallintotehtäviksi katsotut palvelut H-alueen on hoidettava itse, ellei laissa erikseen säädetä toisin (ks. HE. s. 521).

On huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut sekä sote-palveluiden järjestämisen että tuottamisen julkisiksi hallintotehtäviksi. Niinpä sillä perusteella, että vastaisuudessakin sote-palvelujen järjestämisestä vastaisi julkinen valta – H-alue – ei päästä arvioimasta PL 124 §:n vaikutuksia. Kysymystä tuottamisesta on tarkasteltava erikseen. Julkisen vallan tulee PL 6, 19.3 ja PL 22 §:ien mukaan varmistaa palvelujen yhdenvertainen riittävyys, asianmukaisuus ja saatavuus. Niinpä avoimeksi jää, missä määrin H-alueella tulee olla varageneraattorimainen valmius tuottaa palvelut milloin tahansa, jos sopimusjärjestelyihin perustuvat tuottamistavat äkisti kariutuvat (vrt. ehdotettu järjestämisL 150 §).

Ehdotetun järjestämisL 8 §:n mukaan (ks. myös HE s. 1112) H-alueella tulee olla ”riittävä oma palvelutuotanto”. Mikä sitten on riittävä oma palvelutuotanto? Vastaavaa kysymyksenasettelua käsiteltiin laajasti Sipilän sote-uudistusesityksen yhteydessä. HE:n säätämisjärjestysperustelujen mukaan H-alueen tulisi itse määritellä riittävän oman palvelutuotannon taso, eikä sitä näin ollen määriteltäisi suoraan laissa (s. 1112): ”*Riittävä oma palvelutuotanto edellyttäisi myös riittävää omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä, hallinnollista ja muuta henkilöstöä sekä asianmukaisia toimitiloja, toimintavälineitä ja muita tarvittavia toimintaedellytyksiä. Lisäksi riittävää oman palvelutuotannon tasoa varmistettaisiin säätämällä ostopalvelujen hankkimiselle edellytykset, jotka myös rajaisivat mahdollisuutta ulkoistaa palvelutuotantoa siten, ettei hyvinvointialue pystyisi huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteuttamisesta.”*

HE:n (s. 1112) mukaan H-alueiden yliresursointia ei edellytettäisi, vaan palvelujen tuottamista tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Häiriö- ja poikkeustilanteissa palvelut olisi kuitenkin pystyttävä

turvaamaan hyvinvointialueen oman tuotannon, varautumissuunnitelmien sekä muiden hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien kanssa tehtävän yhteistyön avulla (ks. HE s. 505, s. 1110). Näin ollen loppujen lopuksi palvelujen saatavuuden takeena on vähintäänkin jonkinasteinen oma tuotanto, jota varautumissuunnitelma ja yhteistyö täydentävät. H-alueella on viimekätinen velvollisuus palvelujen turvaamiseen. **Kehotan valiokuntaa kiinnittämään huomiota siihen, ovatko ehdotettujen pykälien muotoilut riittävän täsmälliset sen varmistamiseksi, että H-alueiden velvollisuus turvata palvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa toteutuu.**

Palvelujen tuottamisen ulkoistaminen

Palvelujen tuottamistapa liittyy likeisesti julkisten hallintotehtävien ulkoistamisproblematiikkaan, josta säädettäisiin ehdotetun järjestämisL 3 luvussa. Sote-palveluja ei voi kohdella monoliittina, vaan palvelut eroavat sen suhteen, ovatko ne ylisummaan julkisia hallintotehtäviä, ja jos ovat, sisältävätkö ne julkisen vallan käyttöä tai jopa epämääräisemmin ”julkisen vallan käytön piirteitä”. Ehdotetussa järjestämisL 12 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden vallitessa ulkoistaminen on mahdollista. Pykälän voi tulkita muodostavan toiminnallisen kokonaisuuden hyvinvointialueL 7-10 §:ien kanssa.

Ehdotetun L hyvinvointialueista 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: ”*Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole hyvinvointialueen viranomaistehtäviä. Jos hyvinvointialueelle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai asukkaille annettavista avustuksista, hyvinvointialueen on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.*” Näin ollen julkisen hallintotehtävän käsite ymmärretään laajasti ja kytketään edelleen viranomaistehtävän käsitteeseen. Vaikka ratkaisulla varmistettaneen ulkoistamisen oikeutus monipuolisesti, toisaalta ainakin KHO:n lausunnossa on esitetty epäilyjä siitä, onko julkinen hallintotehtävä määritelty esityksessä jopa liian laajaksi. Tämä saattaisi johtaa laajan muutoksenhakuoikeuden vuoksi tuomioistuinlaitoksen ylikuormittumiseen.

Sosiaalipalveluita – sikäli, kun niissä tehdään hallintopäätöksiä – on pidetty yksiselitteisesti sellaisena julkisen vallan käyttämistä sisältävänä julkisena hallintotehtävänä, jota ei voida antaa muun kuin julkisen vallan tehtäväksi (vrt. HE s. 1114: ”Sosiaalipalvelun antamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä ja myös siihen liittyvä palvelutarpeen arviointi sisältää julkisen vallan käytön piirteitä.”). Uudistuksessa lähtökohta ilmenee ehdotetun järjestämisL 12 §:ssä säädetyssä ulkoistamiskiellossa. Sen sijaan terveyspalveluiden ulottuvuus julkisen vallan käyttöön on osoittautunut kiperämmäksi. Terveydenhoidossa tehdään päätöksiä esim. hoidon tarpeesta ja kiireellisyydestä, jotka vertautuvat keskeiseltä osin julkisen vallan käyttämiseen.

Rakenteellisesta samankaltaisuudestaan huolimatta julkisen vallan käyttämisen ala on terveydenhuollossa katsottu kapeammaksi kuin sosiaalipalveluissa, ja yksilöiden oikeuksien valvonta on hahmotettu ennen kaikkea terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitaidon ja -pätevyyden valvonnaksi. Totta onkin, että terveydenhuollon päätöksenteon ylenmääräinen juridisointi olisi omiaan hankaloittamaan käytännön potilastyötä. Silti uudessakaan hallituksen esityksessä ei mielestäni olla täysin tyydyttävästi pystytty ratkaisemaan kysymystä julkisen hallintotehtävän sisällöstä terveyspalveluissa, vaan fokus on – ymmärrettävistä syistä – sen varmistamisessa, että käytännön hoitotyö sujuu.

HE: n mukaan (s. 1114): ”*[j]ulkisessa sosiaali-ja terveydenhuollossa muun muassa ratkaisut siitä, saako henkilö julkisin varoin annettavia palveluja tai hoitoa ja millaisia palveluja tai millaista hoitoa hänelle annetaan ovat ymmärrettävissä julkisiksi hallintotehtäviksi. Näihin ratkaisuihin liittyvät muun muassa asiakkaan palvelutarpeen tai hoidon tarpeen arviointi ja palvelu- tai hoitosuunnitelman laatiminen*.” HE:ssa tunnustetaankin (s. 116), että terveydenhuollossa on epäselvää, mitkä ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voida antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Palvelutarpeen arviointi on kuitenkin katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Niinpä ehdotetun järjestämislain 12.3. §:ssä säädettäisiin, että H-alueen on vastattava palvelutarpeen arvioinnista, kun se hankkii palveluja yksityiseltä. Sääntö ei kuitenkaan olisi poikkeukseton, vaan joissain tapauksessa yksityinen palveluntuottaja voisi esim. arvioida hoidon tarvetta osana hoitoa, kun asiakkaan hoitovastuu säilyy perusterveydenhuollossa.

Ehdotetussa esityksessä on otettu vakavasti julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyvät kysymykset, mikä näkyy ehdotetun sääntelyn kattavuudessa ja yksityiskohtaisuudessa. HE:n mukaan (s. 1114): ”*kaikkien yksityisen palvelutuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täytyttävä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset, vaikkeivat kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista*.” Tämä lähtökohta näkyy mm. siinä, että hallinnon yleislakeja ehdotetaan sovellettavaksi suoraan lain nojalla (ehdotettu järjestämisL 19 §), toisin sanoen ilman tapauskohtaista arviota siitä, onko juuri kyseissä siirrossa varsinaisesti kyse julkisesta hallintotehtävästä (vai esim. ”täydentävästä palvelutoiminnasta”, ks. alla), eikä julkista valtaa sisältäviä julkisia hallintotehtäviä esitetä siirrettäväksi.

Mitä vuokratyövoimaan tulee (ehdotettu järjestämisL 13 §), julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle perustelevat voimakkaasti tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja potilasturvallisuus. Menettelyä puoltavien näkökohtien voi nähdä olevan linjassa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa (PeVL 26/2017 vp): ”*Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II”*).

Vaikka järjestämislaissa ehdotetusti (20 §) myös vuokratyövoima toimisi virkavastuulla, ankarinta virkasuhteisuusedellytyksen tulkintaa menettely tuskin läpäisee. Riittävän henkilökunnan käsillä olo kuitenkin on tarpeen, jotta riittävät ja asianmukaiset palvelut voidaan PL 19.3 §:n ja PL 22 §:n edellyttämästi taata kaikissa tilanteissa.

Ehdotettu järjestely muistuttaa nykytilaa, jos kohta palvelujen järjestäjä olisikin H-alue tai -yhtymä eikä kunta tai kuntayhtymä. Voidaan arvioida, että virkasuhteisuusedellytyksen ja perusoikeuksien toteuttamisvastuun välille saattaa muodostua punnintatilanne, joka ratkeaa perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen eduksi. **Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotetut julkisen hallintotehtävän siirtotilanteet läpäisevät perustuslakivaliokunnan edellyttämät kriteerit.**

Alihankinta

Ehdotetussa järjestämislaissa (17 §) säädettäisiin myös alihankkimisen edellytyksistä. Alihankintaan eli subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan suhtauduttava lähtökohtaisen kielteisesti. Sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton. Lausunnon PeVL 15/2018 vp mukaan:

”*Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).* ”

Niinpä subdelegointi on katsottu esityksessä sallituksi vain ”täydentävien palvelutehtävien” suhteen (ehdotettu järjestämisL 17 §). Olen viime sote-uudistusta koskevassa lausunnossani arvostellut käsitteen käyttöä, koska sen tulkitaan olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, joka ei väitetysti sisältäisi julkisen vallan käyttöä. Toistan tässäkin lausunnossa, että kyse on kahden käsitteellisen ymmärtämistavan sekoittamisesta: 1) hallinnon toimintamuotojen (hallinnollinen sääntely, tosiasiallinen hallintotoiminta yms.) 2) PL 124 §:n valtiosääntöoikeudellinen julkisen vallan intensiteettiä koskeva käsitteistö (julkisen hallintotehtävän hoitaminen, julkisen vallan käyttö, merkittävä julkisen vallan käyttö), joka ei ota kantaa julkisen vallan muotoon, toisin sanoen siihen, tehdäänkö siinä päätöksiä vai ei, vaan ainoastaan vallankäytön voimakkuuteen ja siihen liittyviin erityisvaatimuksiin. Tässä PL 124 §:n merkityksessä esimerkiksi henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavat toimet voitaisiin siis katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, vaikka varsinaista päätöstä ei olisi. Rajoitusta voi toki edeltää päätös, mutta näin ei aina ole.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on itsekin käyttänyt tätä ”täydentävän palvelutoiminnan” käsitettä. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta edellytti ponsihuomiossaan, että sääntely oli välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Lisäksi edellytettiin huolehdittavan lainsäädännöllisesti riittävistä toiminnan asianmukaisuuden takeista.

Kuten odottaa saattaa, ”täydentävän palvelutoiminnan” määrittely on osoittautunut nyt arvioitavan uudistuksen yhteydessä vaikeaksi. HE:n (s. 1119) mukaan: ”*Se [olisi] osuus tai palvelut, jotka katsottaisiin yksityisen palveluntuottajan omaa palvelutoimintaa täydentäviksi, riippuisi yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamien palvelujen laadusta ja laajuudesta*.” Kriteeristö on mitä väljin. Perustuslakivaliokunta puolestaan on korostanut määrittelyn täsmällisyyttä. Se toteaa lausunnossaan PeVL 65/2018 vp, että: *”[r]ajaus, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei riittävästi rajaa alihankinnan alaa. Koska kyse ei ole teknisluonteisten tehtävien siirtämisestä, vaan perustuslain 19 §:n3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä, perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisuutta alihankintaan tulee rajoittaa valinnanvapauslain 54 §:ssä myös määrällisesti*.”

Koska nyt käsillä olevassakaan sote-uudistusehdotuksessa täydentävällä palvelutoiminnalla olisi kiistatta kytkös PL 19.3 §:ssä taattuihin oikeuksiin, perustuslakivaliokunnan huomautus on merkittävä. Niinpä pidän nyt ehdotettua luonnehdintaa täydentävästä palvelutoiminnasta liian epämääräisenä. Toisaalta useissa muissa pykälässä edellytetyt laatuvaatimukset, jotka myös alihankkijoiden on täytettävä (ehdotettu järjestämisL 14 §, 18-20 §) samoin kuin perustuslakivaliokunnan edellyttämä valvonta, lieventävät tämän epämääräisyyden vaikutuksia. **Kehotan joka tapauksessa perustuslakivaliokuntaa arvioimaan, tulisiko alihankittavan ”täydentävän palvelutoiminnan” sääntelyä täsmentää.**

Kielellisiä huomioita

Kiinnitän vielä huomiota joihinkin esityksessä omaksuttuihin kielellisiin valintoihin. Ensinnäkin pidän termiä ”hyvinvointialue” epäonnistuneena. Se ei kerro selkeästi ja tarkkarajaisesti siitä, että kyse on itseasiassa sote-palveluista. Samoin se saattaa sekoittua kaupalliseen toimintaan ja kertoa ennemmin tavoitteista kuin palveluista. Myös kotimaisten kielten keskus (Kotus) on arvostellut

termiä samoin perustein (Hyvinvointialue ei ole selkeä ja asiallinen nimi, Kotuksen uutiset 2020), ja ehdottanut korvaavaksi termiksi ”maakuntaa”. Yhdyn tähän näkemykseen.

Toiseksi kiinnitän huomiota HUS-yhtymä-termiin, joka ei myöskään kerro selvästi, mistä on kyse. HUS-lyhenne tulee sanoista Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri. Nimi on vakiintuneisuudestaan huolimatta läpinäkymätön ja osin harhaanjohtavakin. Nyt ehdotetussa terminologiassa etenkin kirjain S viittaa yhä sairaanhoitopiirin olemassaoloon, vaikka uudistuksessa on päinvastoin pyritty toisenlaiseen järjestämisratkaisuun. Pidän HUS-yhtymä-termiä hallintolain 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimuksen vastaisena.

Kehotan perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään huomiota näihin kielellisiin näkökohtiin.

Lopuksi

Olen tässä lausunnossa ottanut kantaa joihinkin sote-uudistusta luonnehtiviin perusratkaisuihin. En näe ehdotuksessa suuria ongelmia lukuun ottamatta **kireää aikataulua sekä Uudenmaan erityisratkaisua ja sen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä.**

Helsingissä 22.2.2021



Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori