Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.3.2021 KELLO 9.30
HE 241/20 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Lakiehdotuksissa omaksuttu käsitteistö , kuten tässä esim. hyvinvointialue, ei lähtökohtaisesti vaikuta lain perustuslainmukaisuuteen. Myös laissa omaksuttu käsitteistö on joka tapauksessa viime kädessä lainsäätäjän toimivallassa ja vastuulla oleva asia, ei mikään vain säädösvalmisteluvaihetta koskeva tekninen kysymys. - Esityksessä käytetty hyvinvointialue-käsite on tässä minusta niin selvästi epäonnistunut, että joidenkin kriittisten kommenttien esittäminen on asiassa edelleen paikallaan.

Kotimaisten kielten keskus on sosiaali-ja terveysministeriölle 7.10.2020 ja 9.10.2020 osoittamassaan sähköpostissa melko selväsanaisesti kritisoinut hyvinvointialue-nimikkeen käyttöä ehdotuksessa. Kannanottoja tässä toistamattta totean vain, että kannanottoihin voidaan hyvin yhtyä. Tällaisen käsitteen käyttöön otto tässä yhteydessä antaa aihettta lähinnä kahden tyyppiseen kritiikkiin. Yhtäältä kysymys tuntuu olevan jonkinlaisesta vuoden 1984 kauniin uuskielen ilmauksesta, josta välittyy vain hyvää oloa. Ilmaus ei toisaalta lausu mitään siitä, mitä ko. alueilla tehdään, ja olisi sen vuoksi korvattavissa esim. yhtä vähän kertovalla ilmauksella ”yhdenvertaisuusalue”. Ehkä ongelmallisinta tässä kohden on kuitenkin se, että hyvinvointiin vaikuttavina asioita pidetään tässä ilmeisesti vain terveydenhoitoon , sosiaalihuoltoon ja pelastuspalveluun vaikuttavia asioita, ei sen

sijaan esim. opetus- ja kulttuuritoimeen kuuluvia asioita. En tiedä, onko syytä suosia käsitevalintoja, jotka viitttaavat yhtäältä hyvinvointialueen elinten ja toisaalta kunnan elinten toiminnan erilaiseen merkitykseen ihmisten hyvinvoinnin kannalta. Toisen tyypin kritiikki voisi kohdistua siihen, mihin tällaista lisäkäsitettä ”hyvinvointialue” todella tarvitaan. Onko ehkä ollut niin, että lisäkäsite ”hyvinvointialue” on katsottu tarpeelliseksi sen vuoksi, että Uuttamaata joka tapauksessa tullaan käsittelemään useampana erillisenä yksikkönä.? Tähän voidaan hyvin todeta, että Uuttamaata kokevat erityisjärjestelyt olisi joka tapauksessa aivan hyvin voitu lakitekstissä toteuttaa ilman ”hyvinvointialueen” kaltaista lisäkäsitettä. Tällaisen lisäkäsitteen käyttöön otto on tietysti voinut johtua myös jostakin muusta, vielä vaikeammin hahmotettavasta syystä kuin Uudenmaan tilanteen erityispiirteet.

- - - - - - -

Hallituksen esittämissä lakiehdotuksissa on suuri joukko kohtia, joiden perustuslainmukaisuus jo esityksen perustelujen mukaan vaatii erillistä arviointia. Pientä kuvaa tilanteesta antaa jo se, että suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä käsittelevä jakso esityksen perusteluissa on noin 95 sivua ja jakso jakaantuu 26 alaotsakkeeseen. Otan seuraavassa kuitenkin esille vain joitakin kysymyksiä ja voin tarvittaessa palata muihin kysymyksiin myöhemmin. Eensimmäisnen kysymys tässä on Uuttamaata, Helsinkiä ja HUSia koskevat, maassa muuuten noudatettavaksi tulevasta poikkeavat ratkaisut.

Uudenmaan erillisratkaisua käsitellään esityksen säätämisjärjestysperustelujen sivuilla 1169 – 1177. Periaatteellisesti merkittävää on, että maakunnat, kunnat ja kuntien erilaiset yhteistyöjärjestelyt eivät ole perusoikeusnormien, esim. yhdenvertaisuuuden lain edessä, subjekteja. Se, että esim. kunta ei voi suoraan vedota perusoikeussäännöksen antamaan suojaan, ei toisaalta mitenkään vähennä lainsäätäjän velvollisuutta huolehtia siitä, että laissa säätelyn kohteena olevat edut kohtuullisen yhdenvertaisesti toteutuvat kaikkien kohdalla. Minusta hallituksen esitys ei tässä suhteessa anna aihetta epäilyksiin. Hallituksen esittämät perustelut nyt ehdotetuille erityisjärjestelyille vaikuttavat asianmukaisilta. Ehdotetut erityisjärjestelyt ovat minusta joka tapauksessa sisällöltään sellaisia, joita parlamentaarinen hallitus voi – avoimesti argumentoiden – hyvin esittää ja eduskunta lainsäätäjänä säätää.

- - - - - - -

Yksi huomiota vaativa kysymys hallituksen esityksessä on säätämisjärjestysperusteluissa esitetty otsikolla ”Hankintasopimuksien mitättömyys ja irtisanominen ja omaisuudensuoja” (s.1184-1186). Kysymys on ns. voimaanpanolain (6. lakiehdotus: Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta, s.1312 -) ja erityisesti sen 29 §:n soveltamisesta. Ko. 29 §:n merkityksestä todetaan säätämisjärjestysperusteluissa (s. 1184):

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

Tähän voidaan ottaa säätämisjärjestysperusteluista myös pieni lainaus, joka koskee perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannnaottojen suoraa sovellettavuutta nyt käsilläolevan esityksen arviointiin (s. 1110):

> **”12.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen** Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella maakunta- ja sote-uudistuksen ja siihen liittyneen valinnanvapauden osalta julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen (perustuslain 6, 19 ja 22 §) sekä julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksiä (perustuslain 124 §). Koska viime hallituskaudella ehdotetun uudistuksen perusratkaisut eroavat olennaisesti nyt ehdotettavan uudistuksen peruslähtökohdista, eivät perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sellaisenaan sovellu nyt esitetyn uudistuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Linjauksilla on kuitenkin merkitystä myös tässä uudistuksessa esitettyjen järjestämislain sekä hyvinvointialueesta annettavan lain säännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, vaikka esityksessä ei ehdoteta viime vaalikaudella ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää.”

Suhtautumisessa voimassa olevien sopimusten merkitykseen on keskeisenä kysymyksenä, minkälaista suojaa tehtyjen sopimusten sisällön katsotaan nauttivan. Tuore kannanotto asiaan sisältyy esim. perustuslakivaliokunnan vuoden 2018 valtiopäivillä asiakkaan valinnanvapautta koskevasta esityksestä antamaan lausuntoon (pevl 15/18 vp, s. 58):

> ”Valinnanvapauslakiehdotuksen 48 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja maakunnan on tehtävä sopimus 43 §:n mukaisen palveluntuottajan ehtoja koskevan hallintopäätöksen ja 46 §:n mukaisen hyväksymisen tuottajakohtaisesta soveltamisesta. Ehdotetun 49 §:n 3 momentin mukaan maakunta voi muuttaa yksipuolisesti tällaista sopimusta sekä suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita lainsäädännön muutoksen tai 43 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen perusteella.
>
> Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on 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 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).
>
> Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että sääntely ei ole taannehtivaa. Sääntelyn arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että palveluntuottaja toimii varsin säännellyllä toimialalla (ks. PeVL 56/2005 vp, s. 2/II) ja on lisäksi tietoinen maakunnan lakiin perustuvasta toimivallasta muuttaa sopimusta. Sopimuksen muuttamismahdollisuuden kynnys on kuitenkin säädetty varsin alhaiseksi. Maakunta voi muuttaessaan 43 §:ssä tarkoitettua hallintopäätöstä myös muuttaa yksipuolisesti palveluntuottajan kanssa tehtyä sopimusta. Valiokunnan mielestä perustuslain 15 §:stä johtuvista syistä olisi asianmukaista korottaa kynnystä sopimuksen yksipuoliseksi muuttamiseksi. Lisäksi 30 päivän siirtymäajan pituutta on syytä pidentää elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuullisemmaksi. ”

Mitä kaikkea edellä todettu sitten voi merkitä suhteessa ”hankintasopimusten mitättömyyteen ja irtisanomiseen”? Selvää on, että sopimussuhteiden pysyvyyden suojassa on kyse sekä kiellosta puuttua sopimussuhteen koskemattomuuteen että sopimussuhteen osapuolten perusteltujen odotusten suojaamisesta (Suojan ulottaminen ”vain” perusteltujen odotusten suojaamiseen voisi suurten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä pikemminkin heikentää suojaa.) Vaikka sopimussuhteiden saama suoja on lainatuissa teksteissä liitetty omaisuuden perustuslainsuojaan, on minusta selvää, että Suomen kaltaisessa sopimusvapaudelle rakentuvassa järjestelmässä sopimusten sisällön loukkaamattomuus on joka tapauksessa keskeinen lähtökohta.

En ole pyrkinyt konkreettisesti selvittämään, minkäsisältöisistä ”hankintasopimuksista” (”Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ulkoistus”) tässä on kysymys. Minusta kuitenkin vaikuttaa selvältä, että tässä on kyse sisällöltään täysin laillisista sopimuksista. Kyse ei siten olisi esim. oikeustoimilain 3 luvussa (”Oikeustointen pätemättömyys ja sovittelu”) tarkoitetuista tilanteista. On ehkä ymmärrettävää, että esityksessä on haluttu esittää ko hankintasopimuksia lainvastaisiksi jo sillä perusteella, että niiden sisältö joutuu ristiriitaan nyt ehdotettujen - ja mahdollisesti myös jo edellisellä vaalikaudella ehdotettujen – järjestelyjen kanssa. Ko. hankintasopimusten sisältö voi olla ristiriidassa esityksessä nyt edellytettyjen järjestelyjen kanssa, mutta tämä ei mitenkään vielä osoita, että ko. hankintasopimukset olivat tekohetkellään lainvastaisia.

Kysymys näyttää tässä olevan tilanteesta, jossa alun perin täysin laillisesti syntyneen hankintasopimussuhteen yhteydessä myöhemmin esiin tulleita ongelmatilanteita pyritään hoitamaan hyvinvointialueiden päätösvaltaan ainakin ensisijaisesti osoitetuilla ja ko. hankintasopimuksen sisällön tarvittaessa sivuuttavilla toimenpiteillä. Aikanaan täysin laillisena solmitun sopimussuhteen sisällön myöhempi sivuuttaminen johonkin uuteen vaikuttavaan tekijään vedoten ja päätösvallan asiassa siirtäminen tosiasiassa hyvinvointialueelle merkitsisivät minusta jo selvää poikkeamista siitä sopimussuhteiden pysyvyydelle ja koskemattomuudelle kuuluvasta turvasta, josta olen ymmärtänyt perustuslakivaliokunnankin lähteneen oman tulkintakäytäntönsä kuvailuissa. - Vastasanottu merkitsee käytännössä ilmeisesti sitä, että ko. ”hankintasopimuksille” annettava merkitys ei voi jäädä jonkin yksipuolisen saneluratkaisun varaan, vaan pikemminkin edellyttää neuvotteluratkaisun etsimistä asiassa.

Esityksessä monet kohdat koskevat uudistuksen vaikutuksia kunnan talouteen. Mainitsen erikseen vain yhden kohdan, kunnan ja kuntayhtymien tietyn omaisuuuden siirtämisen hyvinvointialueille. Tämänkin kysymyksen ehkä erityisesti sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden kannanotoissaan nimenomaan lähtenyt siitä, että kyse ei ole vain kuntasektoriin yleensä tai kuntiin keskimäärin kohdistuvista vaikutuksista, vaan tärkeää on myös se, minkälaisia vaiktutuksia yksittäisen kunnan talouteen voi kohdistua. Valiokunta edellytti (pevl 26/17 vp, s. 18 ja pevl 65/18 vp,s.22-23) , että uudistukseen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tuli

kytkeä kunan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jonka mukaan kunnilla oli oikeus saada valtiolta korvaus kustannuksista, joita uudistuksesta johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutui. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 1161-1163) kuvataan sitä, miten valiokunnan edellisellä vaalikaudella esittämät vaatimukset on tässä esityksessä täytetty. Minulla ei ole mitään erityistä syytä olla tämän kuvauksen kanssa eri mieltä. Totean kuitenkin, että kysymyksen asianmukainen järjestäminen laissa on edelleen tärkeää.

Samoissa yhteyksissä säätämisjärjestysperusteluissa on mielenkiintoinen passus (s. 1163-1164):

> ” Hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana on tarkoitus selvittää myöhemmin kuluvalla hallituskaudella. Asiaa koskevat mahdolliset lakimuutokset olisi mahdollista valmistella niin, että ne tulisivat voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämä rahoitus johtaisi siihen, että Kuntien takauskeskuksen jäsenenä olevat kunnat olisivat viimesijaisessa vastuussa myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta. Tällainen vastuu voisi olla ongelmallinen kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Siksi asia edellyttää jatkovalmistelua sekä kuntien ja muiden asianosaisten tahojen kuulemista. Lisäksi asiassa on otettava huomioon, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden rahoittamiseen voisi vaikuttaa takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n väliseen järjestelyyn, jonka komissio on aikanaan hyväksynyt. Tähän järjestelyyn tehtävät muutokset tulisi saattaa komission käsiteltäväksi EU-oikeuden valtiontukisääntöjen näkökulmasta. ”

Kohdassa viitattu uusi laki voisi olla sisällöltään merkittävä. Kohdan mukaan kaikki näyttää asiassa vielä kuitenkin hyvin avoimelta: uuden lain sisällön päälinjat, lain säätämisaikataulu ja ehkä sekin, ehdotetaanko asiassa lakia kuluvalla vaalikaudella.

.