Tuomas Ojanen

7.5.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Arvion rajaus ja lähtökohdat

1. Kuulemispyynnön mukaan käsillä olevan kuulemisen on tarkoitus olla *kokoava kuuleminen lakiehdotuksista*. Erityistä huomiota on pyydetty kiinnittämään riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen ehdotuksessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.
2. Keskityn seuraavassa vain tähän kysymykseen, varsinkin kun se on ehdotetun uudistuksen ensisijainen ja keskeisin kysymys perustuslain kannalta.
3. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet, joita on yksityiskohtaisesti selostettu paitsi hallituksen esityksessä myös erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa viime vaalikauden sote-uudistuksesta (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp). Niiden pohjalta on syytä erikseen korostaa seuraavia perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 § normikokonaisuuteen kiinnittyviä arviointiperusteita:

    - Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo "jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä" (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II).” Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää "viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä" (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).
    - Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41 ja PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32/II).
    - Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II ja PeVL 26/2017 vp, s. 44—45).
    - Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä 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 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on aiemmin muun muassa 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 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3). Valiokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 32—33).

4. Viittaan muutoin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatun perusoikeuden sisällöstä ja arviointiperusteista hallituksen esitykseen ja perustuslakivaliokunnan lausunnoihin PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp toistamatta niistä ilmenevää enemmälti tässä.
5. Olen aiemmin ollut kuultavana *sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta* 29.4.2021. Havaitakseni perustuslakivaliokunnassa on järjestetty esityksestä myös useita muita temaattisia kuulemisia, joissa on ollut kysymys muun muassa esityksen suhteesta perustuslain itsehallintosääntelyyn, Ahvenanmaan itsehallintoon, kielellisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan sekä perustuslain 124 §:ään. Lisäksi on havaitakseni järjestetty erillinen kuuleminen Uudenmaan erillisratkaisusta.
6. Jätän seuraavan arvion ulkopuolelle kaikki edellä mainitut temaattiset erityiskysymykset, varsinkin kun niitä koskeviin kuulemisiin on saattanut liittyä sellaista lisäselvitystä, joka ei ole ollut käytettävissäni.
7. Uudistan sellaisenaan lausuntoni 18.2.2021 ja 29.4.2021 esityksestä perustuslakivaliokunnalle toistamatta niistä ilmenevää tässä. Aiemmat lausuntoni ovat tämän lausunnon liitteenä.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot

8. Nyt käsillä olevaa kokoavaa kuulemista varten on toimitettu seuraavat perustuslakivaliokunnan kuulemien sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot:

    - *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen* lausunnon (THL/386/4.00.02/2021/8.2.2021/ *Eeva Nykänen)* mukaan hallituksen esityksen ”sääntely muodostaa vankan perustan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle”. Siinä pidetään uudistuksen tämän vaiheen loppuunsaattamista ”välttämättömänä” (s. 4). Lausunnossa painotetaan tarvetta seurata tiiviisti uudistuksen toimeenpanon etenemistä ja vaikutuksia sekä tarvittaviin korjausliikkeisiin ryhtymistä välittömästi. Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että uudistuksen toimeenpanon aikataulu on varsin kireä sen kattaessa runsaasti erilaisia hallinnollisia, toiminnallisia ja muun muassa sopimusjärjestelyihin liittyviä muutoksia. Lausunnossa tuodaan esiin tarve yksinkertaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta lähitulevaisuudessa. Lisäksi lausunnossa katsotaan, että Uudenmaan erillisratkaisu ”on omiaan hankaloittamaan uudistuksen toimeenpanoa ja alueellisen palvelujärjestelmän ohjaamista ja toimintaa” ja että ”Uudenmaan erillisratkaisulle on vaikea löytää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen kiinnittyviä perusteita.” (s. 4). Kokonaisuutena THL:n lausunto esityksestä on verraten

myönteinen. Vaikka siinä kohdittain esitetään kriittisiä huomioita, lausunnossa ei kyseenalaisteta ehdotetun uudistuksen kykyä turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutuminen uudistuksen voimaantulosta alkaen.

- Professori (emerita) *Anneli Pohjola* on keskittynyt arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa sääntelyä. Hän pitää esitystä tältä osin ”pääosiltaan kannatettavana” (s. 5). Lausunnossa tuodaan esiin muutos- ja korjaustarpeita siltä osin kuin kysymys on sosiaalihuollon asemasta ja asiakkaiden asemasta palvelujärjestelmässä. Lisäksi lausunnossa tuodaan esiin epäkohtia ja huolenaiheita Uudenmaan erillisratkaisun suhteen. Lausunnon mukaan ratkaisun poikkeaminen valtakunnallisesta linjasta nostaa ”erityisesti kysymykset palvelujen yhdenvertaisesta rakentumisesta, niiden keskinäisestä yhteensovittamisesta ja asiakkaiden mahdollisuuksista toimiviin palvelukokonaisuuksiin” (s. 2). Lausunnossa kuitenkin katsotaan, että lausunnossa esille nostetut esityksen epäkohdat ovat korjattavissa (ks. s. 2 ja 5).

- Vararehtori *Juha Teperin* lausunnossa katsotaan, että käsiteltävä esitys on aiempiin uudistusesityksiin verrattuna ”onnistunut välttämään keskeisiä uudistukseen liittyviä riskejä” (s.1). Lausunnon mukaan esitetty rahoitusmalli on ”hyvin perusteltu”, mutta syntyvän ”kokonaisuuden kykyä hillitä kustannusten kasvua tulisi lähivuosina vahvistaa luomalla jaettu kustannusten jakomalli valtion ja hyvinvointialueiden välillä”. (s. 1) Lausunnon mukaan tämä perustuisi hyvinvointialueiden kantamaan veroon. Lausunnossa esitetään kriittisiä huomioita lähinnä työterveyshuollon osuuden puuttumisesta sekä Uudenmaan erillisratkaisusta, jonka katsotaan uhkaavan johtaa erikoissairaanhoidon kilpavarusteluun. Lausunnossa tuodaan esiin tarve palata tiettyihin teemoihin uudistuksesta kertyvien kokemusten pohjalta. Kokonaisuutena arvioiden lausunto on perusteiltaan myötäsukainen ehdotetulle uudistukselle, ja siinä pidetään uudistuksen kaatumista suurempana ongelmana kuin uudistuksen hyväksymistä ”tunnistettuine jatkokehittämisen kohteineen” (s. 1).

- Professori (emerita) *Pirkko Vartiaisen* lausunnon keskeisenä johtopäätöksenä on, että ”hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevat tavoitteet ovat merkittäviä ja tarpeellisia” ja että ”uudistuksen to*teu*ttamiseen tähtäävä lainsäädäntö antaa pääasiassa mahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiseen” (s. 6). Lausunnon mukaan hyvinvointialueilla on ”mahdollisuus parempaan” järjestelmä- ja palveluintegraation suhteen (s. 5). Siinä myös katsotaan, että hyvinvointialueiden välisestä yhteistoiminnasta ja sen sisällöstä säädettäisiin ”riittävällä tavalla” (s. 4). Lausunnon kriittiset huomiot uudistuksesta liittyvät muun muassa rahoituksen niukkuuteen suhteessa palvelutarpeen kasvuun sekä tämän vaikutuksiin palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta (s. 4), samoin kuin saatavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta keskeisten lähipalvelujen säilymiseen (s. 6). Lausunnossa esitetään myös kriittisiä huomioita asukkaiden osallistumisesta ja osallisuudesta hyvinvointialueiden päätöksentekoon (s. 3).

- Edellä tarkasteltujen sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kirjallisten lausuntojen lisäksi kuulemista varten on toimitettu professori *Lasse Lehtosen* ppp-diaesitys (10.2.2021, 10 diaa). PPP-esityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus on jo lähtötilanteessa riittämätön eikä toteuta perustuslain velvoitteita riittävistä palveluista (esim. hoitojonot, vanhustenhoidon puutteet). Hallinnollisilla muutoksilla ei myöskään Lehtosen mukaan kyetä vähentämään palvelutarvetta tulevaisuudessa. Esityksessä tuodaan myös esiin huoli siitä, että julkisen rahoituksen osuuden väheneminen terveydenhuollon rahoituksessa lisää eriarvoisuutta ja terveyseroja (s.10).

9. Kokonaisuutena arvioiden sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnot ovat verraten myötäsukaisia ehdotetulle uudistukselle. Verrattaessa asiantuntija-arvioita viime vaalikaudella ehdotetusta uudistuksesta esitettyihin asiantuntija-arvioihin valtiosääntöoikeudellista huomiota kiinnittää varsinkin ensinnäkin se, ettei lausuntojen kokonaiskuva muodostu läheskään niin voimakkaasti uudistuksen epäkohtia ja riskejä painottavaksi kuin viime vaalikaudella (ks. PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).
10. Erityisen huomionarvoista sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnoissa on perustuslain kannalta se, ettei lausunnoissa pidetä ehdotettua uudistusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen palvelujen kannalta. Lausunnoissa ei kyseenalaisteta ehdotetun uudistuksen kykyä lähtökohtaisesti turvata kaikilla hyvinvointialueilla ihmisille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut uudistuksen voimaantulosta alkaen.
11. Toisin kuin viime vaalikauden asiantuntija-arvioissa, lausunnoissa ei myöskään juurikaan edes tarkastella uudistuksen toteuttamisaikataulua, saati viime vaalikauden arvioiden tapaan katsota toteuttamisaikataulun olevan sillä tavalla epärealistisen tiukka, että toteuttamisaikataulu olisi omiaan vaarantamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen.
12. Vaikka lausunnoissa esitetään jonkin verran kriittisiäkin huomioita palvelujen riittävästä saatavuudesta alueellisella, asiallisella ja henkilöllisellä ulottuvuudella, lausuntojen valossa uudistuksen perusrakenteissa ei vaikuta olevan sellaisia ongelmia, jotka suurella tai edes merkittävällä todennäköisyydellä johtaisivat siihen, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen palvelujen toteutuminen voisi tosiasiallisesti vaarantua uudistuksen voimaantulon jälkeen.
13. Professori Lehtosen arviot eroavat muiden sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioista siinä, että ne keskittyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen. Professori Lehtosen rahoitukseen liittyvät kriittiset huomiot ovat sinänsä merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, koska perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävä saatavuus on tietenkin osaltaan riippuvainen palveluihin käytössä olevista rahallisista resursseista.
14. Silti rahoitukseen liittyvistä huolenaiheista ei muodostu mikään ylitsepääsemätön perustuslaillista este ehdotetulle uudistukselle. Perustuslain kannalta perusvaatimuksena ”vain” on, että hyvinvointialueilla on käytännön reaaliset edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään kaikissa oloissa. Tämä tulee varmistaa säännösperusteisesti ehdotetun uudistuksen rahoitussääntelyllä. Olen jo lausunnossani 29.4.2021 perustuslakivaliokunnalle erikseen arvioinut sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusta koskevan sääntelyn riittävyyttä ja todennut sen pääosin ongelmattomaksi perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta lukuun ottamatta hyvinvointialueiden hintaindeksistä mahdollisesti syntyviä ongelmia perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Viittaan lausuntooni 29.4 toistamatta siitä ilmenevää enemmälti tässä. Toistan kuitenkin myös tässä yhteydessä, että ehdotettua hintaindeksisääntelyä tulee muuttaa, *jos* se rakenteellisesti johtaisi merkittävästi

heikompaan palvelutasoon tietyillä hyvinvointialueilla (ks. tarkemmin lausuntoni 29.4.2021, kappaleet 17-20).

Kokonaisarvio perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta

15. Uudistuksen hyväksyttävyys suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin riippuu ennen muuta siitä, toteuttavatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.
16. Tätä peruskysymystä arvioitaessa on erityistä merkitystä hallituksen esityksen vaikutusarvioinneilla (ks. erit. jakso 4.2.4.4.1-6 alajaksoineen, s. 380-417), hallitukselta saaduilla lisäselvityksillä ja edellä selostetuilla sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioilla.
17. Olen jo lausunnossani 18.2.2021 arvioinut ehdotettua uudistusta muun ohella perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksoissa esitetyn perusteella. Tuolloin käytössäni ei kuitenkaan vielä ollut sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioita uudistuksesta.
18. Nähdäkseni edellä selostetut sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot eivät anna aihetta tarkistaa niitä arvioita, joita jo aiemmin esitin uudistuksesta perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Uudistan näin ollen sellaisenaan sen, mitä toin jo esiin lausunnossasi 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle (ks. erit. kappaleet 18-24).
19. Perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta on syytä painottaa erityisesti seuraavia seikkoja. Ensinnäkään sen paremmin hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksoissa kuin edellä selostetuissa sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioissa ei kokonaisuutena arvioiden tuoda esiin sellaisia ehdotetun uudistuksen perusrakenteisiin liittyviä ongelmia, jotka olennaisesti vaarantaisivat perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tai jotka voisivat johtaa sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen merkittävästi eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa uudistuksen voimaantulon jälkeen. Tässä on merkittävä ero viime verrattuna esimerkiksi viime vaalikaudella ehdotettuun uudistukseen, jonka perusrakenteet sisälsivät huomattavia ongelmia perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen palvelujen toteutumisen kannalta (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).
20. Huomionarvoista perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta edelleen on, että sen paremmin hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksot kuin käytettävissä olleet sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden arviot eivät muodostu voimakkaasti uudistuksen voimaantulon riskejä ja epäkohtia painottaviksi. Niiden valossa käsillä olevaan uudistukseen ei sisälly sellaisia merkittäviä epävarmuus- tai riskitekijöitä, jotka suurella tai edes kohtalaisella todennäköisyydellä voisivat johtaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen vaarantumiseen uudistuksen voimaantulon jälkeen. Myös tässä suhteessa sekä hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit että sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot eroavat ratkaisevasti viime vaalikaudella ehdotetun

uudistuksen vaikutusarvioinneista, jotka huomattavan voimakkaasti painottivat tuolloin ehdotetun uudistuksen riski- ja epävarmuustekijöitä juuri perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

21. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvattavan lailla, eikä perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista voi jättää yksin uudistuksen toimeenpanoon kohdistuvien odotusten varaan (ks. erit. PeVL 26/2017 vp). Ehdotettu sääntely täyttää myös tämän valtiosääntöisen perusvaatimuksen.

Seurannan tarve perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta

22. Sekä esityksessä (ks. jakso 10) että sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden arvioissa korostetaan tarvetta tarkoin seurata ehdotetun uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia erityisesti palvelujen riittävän yhdenvertaisen saatavuuden kannalta alueellisella, asiallisella (palvelukohtaisella) että henkilöllisellä ulottuvuudella.
23. Asiantuntija-arvioiden perusteella vaikuttaisi olevan tarve seurata erityisen tarkasti uudistuksen toimeenpanoa siltä osin kuin kysymys on sosiaalipalveluista, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten palveluista sekä rahoituksen riittävyydestä perusoikeuksien toteuttamiseksi kaikilla hyvinvointialueilla.
24. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä painokkaasti korostaa tarvetta seurata tarkkaan uudistuksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta sekä ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien tai ongelmien poistamiseksi.

****

Tuomas Ojanen

18.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausunnon ala ja kohde

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

Esityksen merkitys ja keskeisten perustuslaillisten kysymysten paikantaminen

3. Esityksessä ehdotetaan nykyisin kuntien järjestämisvastuulle rakentuvan sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujärjestelmän kokonaisuudistusta siten, että perustettaviksi ehdotettaville 21 ns. hyvinvointialueelle siirrettäisiin nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi kuitenkin esityksen mukaan muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen näiden palvelujen järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta

Uudenmaan maakunnan poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Viittaan tarkemmin esityksen pääasiallisesta sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä seuraavassa erikseen muutoin kuin on tarpeellista jäljempänä käsiteltävien kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta.

4. Selvää on, että esitys on sekä oikeudellisesti että taloudellis-yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tärkeä ja huomattava. Kyse on yhtäältä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen olennaisesti vaikuttavista hallinnollisista ratkaisuista, jotka toisaalta ulottuvat suomalaisen terveys- ja sosiaalihuoltojärjestelmän perusteisiin. Lisäksi julkisen vallan organisaatio saisi uuden, ns. hyvinvointialueista muodostuvan itsehallintotason, mikä puolestaan vähentäisi perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatun kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Ehdotukset myös siirtäisivät verotuksen painopisteitä sekä olisivat muutoinkin kansantaloudellisesti merkittäviä.
5. Esityksen laajassa, lähes 100-sivuisessa säätämisjärjestysjaksossa (jakso 12, s. 1101-1195) on tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista, joihin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävänä. Kuten säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä paitsi useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja vastaavia oikeuksia turvaavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten myös monien muiden perustuslain säännösten kannalta.
6. Esityksen esille tuomista moninaisista perustuslakikysymyksistä keskeisimmät kysymyksenasettelut ovat kuitenkin mielestäni seuraavat:

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

    Perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulle perusoikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on jo vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet, joita tuovat esiin käsillä olevan esityksen säätämisjärjestysperustelut ja niissä edelleen viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. erit. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sekä niissä perustuslain 19 §:n 3 momentissa esitetty). Vaikka perustuslaissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa

luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta, mutta palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten varsinkin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp). Valiokunta painotti jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

(II) *Julkisen vallan vastuun toteutuminen*. Edellä mainittuun perusoikeuksien turvaamiseen liittyy keskeisenä kysymyksenasetteluna perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen julkisen vallan vastuun näkökulma ja tällöin etenkin kysymys siitä, miten ehdotettu sääntely turvaa itsehallintoalueiden järjestämisvastuun ja siihen kuuluvan päätös- ja ohjaus- sekä valvontavallan perusoikeuksien toteuttamiseksi. Taustalla on, että vaikka perustuslaissa ei säädetä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp). Keskeistä nyt ehdotettavassa sääntelykokonaisuudessa on näin ollen se, että hyvinvointialueet voivat kaikissa tilanteissa varmistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen palvelujen saatavuuden jokaiselle ihmiselle alueillaan.

(III) *Perustuslain takaamat itsehallintojärjestelyt.* Perustettaviksi ehdotettavien hyvinvointialueiden itsehallinnossa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla, mikä on samalla merkityksellistä perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Käytännössä kysymys on yhtäältä siitä, onko hyvinvointialueille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta riittävää, ja toisaalta siitä, kaventaako ehdotettu sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1—3 momentin vastaisella tavalla. Perustuslain 121 §:n 4 momentti synnyttää edelleen

muita kysymyksiä, kuten se, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella ehdotettavaa valtion vahvaa ohjausta, joka merkitsisi rajoituksia hyvinvointialueiden itsehallintoon. Lisäksi tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat esityksessä ehdotettavat Uudenmaan ja Helsingin kaupungin erityisjärjestelyt, joilla on tosin ensisijaisesti merkitystä edellä mainitun perusoikeuksien turvaamiskysymyksen kannalta.

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

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

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

Samoin nyt ehdotettava malli ei tuo esiin sellaisia EU-oikeuden valtiontukisääntelyyn liittyviä kysymyksiä kuin viime vaalikauden uudistusehdotus lausunnon lopussa tarkemmin selostettavista syistä.

10. Vaikka perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö sote-uudistusehdotuksista ei siis kaikilta osiltaan ole sellaisenaan sovellettavissa nyt ehdotettavan sääntelyn perustuslaillisessa arvioinnissa, on selvyyden vuoksi lisättävä, että monen kysymyksen suhteen perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö *on* sovellettavissa. Esimerkiksi perustettavien hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyvien kysymysten perustuslakiarviossa voidaan nähdäkseni ainakin pitkälti tukeutua perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoista PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ilmenevään siltä osin kuin niissä on kysymys tuolloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien itsehallinnon arvioinnissa. Sama koskee ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointia kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

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

Yleisarvio

12. Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa on selvää, että sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä viitattu aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö).
13. Selvää edelleen on perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti *laaja harkintavalta* sen suhteen, miten jokaiselle turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Jo toissa vaalikaudella perustuslakivaliokunta linjasi, että kuntayhtymiin ja kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin perustuvien mallien ohella ei olisi perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti mahdotonta myöskään siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu vaikkapa valtiolle. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten, ettei säännös estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta ja ettei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Samoin jo

perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäännös sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu perustuslakivaliokunnan käytännössä useita kertoja eri vaalikausina (ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp).

14. Yleisemmin kysymys on siten siitä, että perustuslain kannalta lainsäätäjälle on käskettyä *lopputulos*, so. riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sitä vastoin perustuslaki antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa *keinojen* suhteen perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseksi.
15. Nyt ehdotettavassa mallissa ehdotetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä perustettaville 21 hyvinvointialueelle. Lisäksi ehdotetaan Uudenmaan erillisjärjestelyä, jossa Uudellamaalla palvelujen järjestämisestä vastaisivat 4 hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki. Nähdäkseni nyt ehdotettava malli on lähtökohtaisesti yhtä lailla perustuslain kannalta sallitun lainsäätäjän harkintavallan puitteissa kuin esimerkiksi kahden edellisen vaalikauden sote-uudistusehdotukset tai vaikkapa olisi näiden palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kokonaan valtiolle.

Perusoikeuksien turvaaminen

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

17. Nyt ehdotettavassa uudistuksessa perustettaville hyvinvointialueille ei esitetä pelastustoimea lukuun ottamatta muita kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä tehtäviä. Vaikka käsillä olevan kaltaista laajakantoista uudistusta, jolla muutettaisiin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän perusteita, voidaan sinällään lähtökohtaisesti pitää riskinä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiselle yhdenvertaisesti koko maassa uudistuksen voimaantulosta alkaen, nyt ehdotettavan uudistuksen keskittyminen pääosin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamiseen nähdäkseni antaa verraten hyviä mahdollisuuksia toteuttaa ja toimeenpanna ehdotettava uudistus hallitusti suunnitellussa aikataulussa siten, etteivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut perusoikeudet vaarannu. Ehdotettava malli ei siis lähtökohtaisesti vaikuta sisältävän sellaisia riskejä, joita viime vaalikauden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistus yhdistettynä huomattavan laajaan

maakuntauudistukseen synnytti nimenomaan perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Viittaan erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp esille tuotuihin riskeihin, joita viime vaalikauden sääntelykokonaisuuden mittaluokka yhdessä sen perusratkaisujen ja verraten tiukkojen toteutusaikataulujen kanssa tuotti sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta sekä alueellisella ja asiallisella (palvelukohtaisella) että henkilöllisellä ulottuvuudella.

18. Sen arvioinnissa, turvaako ehdotettu uudistus perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla, keskeinen merkitys on paitsi ehdotettavilla lainsäädäntöratkaisuilla myös *vaikutusarvioinneilla*. Viime vaalikaudella hallituksen esityksen omissa vaikutusarvioinnissa oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tehty varsin avoimesti selkoa ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä riskeistä. Lisäksi valiokunnan tuolloin kuulemien sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arviot vielä entisestään korostivat näitä riskejä lopputuloksella, että kokonaiskuva muodostui perustuslakivaliokunnan mukaan voimakkaasti perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä riskejä painottavaksi (Ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Vaikka perustuslakivaliokunta tuolloin korosti sitä, että lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti harkintavaltaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden turvaamisen keinoista, vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei valiokunnan mielestä voitu jättää sitä, että ”miltei kaikki valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ovat pitäneet ehdotusta erityisen suuren ja vakavan riskin muodostavana” (ks. PeVL 26/2017 vp).
19. Käsillä olevaan esitykseen sisältyvät laajat, yli 200 -sivuiset vaikutusarviointijaksot (jakso 4.2 lukuisine alajaksoineen, s. 229-430), joissa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti taloudellis-yhteiskunnallisesti sekä suhteessa viranomaisiin ja elinkeinoelämään. Perusoikeuksien turvaamisen arvioinnin kannalta keskeisimpiä ovat esityksen vaikutusarviointijaksot henkilöllisellä, alueellisella sekä asiallisella (palvelukohtaisella) ulottuvuudella ottaen tällöin varsinkin huomioon kielelliset oikeudet sekä erityisryhmien oikeudet.
20. Nähdäkseni esityksen vaikutusarvioinneissa on tehty avoimesti selkoa ehdotetun uudistuksen eduista ja hyödyistä sekä riskeistä perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Vaikka ehdotettava uudistus ei ole vailla riskejä sen perusvaatimuksen toteutumisen kannalta, että ehdotetun uudistuksen on kyettävä turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille maan eri osissa asuville ihmisille uudistuksen voimaantulosta alkaen, esityksen vaikutusarvioinnit eivät ole sillä tavoin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä suuria ja vakavia riskejä painottavia kuin viime vaalikauden vaikutusarvioinnit.
21. On kuitenkin painokkaasti korostettava tarvetta saada esityksen vaikutusarviointien lisäksi sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden vaikutus- ja riskiarvioita ehdotetusta uudistuksesta sen arvioimiseksi, turvaako ehdotettu uudistus perusoikeuksien toteutumisen perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla.
22. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että perusoikeuksien turvaamiseen sisältyy esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia erityiskysymyksiä, joiden tarkemman arvioinnin jätän

kuitenkin mahdollisiin lisäkuulemisiin. Samoin on syytä tässä yhteydessä korostaa henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten merkitystä myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

23. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen, mitä myös tuo esiin perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös (”Julkisen vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” – kursivointi TO).
24. Nähdäkseni ehdotettava sääntely on perustuslain 22 ja 19 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta yleisesti ottaen verraten ongelmatonta. Korostan kuitenkin, että varsinkin sääntelyn täsmällisyyden arvioinnissa on kyse sellaisista pykäläehdotusten yksityiskohdista, joiden arviointi on mielekästä jättää vaiheeseen, jossa sääntelyn perusratkaisujen perustuslainmukaisuus on varmistettu.

Julkisen vallan vastuun toteutuminen (järjestämisvastuu)

25. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa merkityksellistä muun ohella julkisen vallan vastuun toteutuminen, so. se, että ehdotettava sääntely toteuttaa julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei säädetä palvelujen tuottamisen tavasta ja tuottajasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp sekä niissä viitattu aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö).
26. Nyt ehdotettava uudistus on jo peruslähtökohdiltaan huomattavan vahvasti julkisen vallan vastuuta toteuttava. Ehdotettu järjestämisvastuuta toteuttava sääntely antaisi nähdäkseni yleisesti ottaen riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun toteutumiselle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla. Viittaan perusteluina myös tarkemmin esityksen säätämisjärjestysjaksosta 12.4 (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen) ilmenevään toistamatta sitä tässä.
27. Koska nyt ehdotettava uudistus rakentuu hyvin voimakkaasti julkisen vallan vastuun varaan ja koska ehdotettava sääntely on vain omiaan lisää painottamaan julkisen vallan vastuuta erityisesti siltä osin kuin on kysymys järjestämisvastuun sääntelystä, perustuslain kannalta kysymys on pikemminkin jo siitä, korostaako ehdotettava sääntely jo liiaksikin järjestämisvastuuta ja yleensä julkisen vallan vastuuta lopputuloksella, että tämä painotus alkaa synnyttää jo joissain muissa suhteissa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Palaan tähän jäljempänä arvioidessani ehdotettua sääntelyä hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

28. Ehdotettu uudistus tuo perusoikeuksien turvaamisen ohella esiin yhtäältä perustettavien hyvinvointialueiden itsehallintoa ja toisaalta kuntien itsehallintoa koskevia kysymyksiä. Vaikka esityksessä puhutaan hyvinvointialueista, niiden itsehallintoa koskevia sääntelyehdotuksia voidaan nähdäkseni arvioida niiden linjauksien valossa, joita perustuslakivaliokunta teki viime vaalikaudella tuolloin perustettavaksi ehdotettujen maakuntien itsehallinnon suhteen *(*Ks. erit. PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

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

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

31. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden, valiokunta on edelleen linjannut, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentissa ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja ettei perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

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

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

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

35. Edelleen on selvää, että hyvinvointialueiden itsehallinto olisi huomattavan ohutta, etenkin kun otetaan muun ohella huomioon ehdotettu valtion vahva ohjausvalta suhteessa hyvinvointialueisiin. Lisäksi hyvinvointialueiden itsehallinnon lakitasoinen sääntely ei välttämättä ole täysin ongelmatonta perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, mutta tarkempi arvio sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on perusteltua esittää vasta perusratkaisujen perustuslainmukaisuuden varmistuttua.

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

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

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

---

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

Rahoitus

39. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen kuuluu julkisen vallan ja viime kädessä valtion vastuu huolehtia siitä, että perustettaviksi ehdotettavilla hyvinvointialueilla on muun ohella rahoituksen puolesta edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä tehtävistään. Hyvinvointialueiden rahoituksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtana siis on, että alueiden tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Koska hyvinvointialueille ei ainakaan vielä ehdoteta verotusoikeutta ja koska niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys hyvinvointialueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 65/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö; vaikka se koskee viime vaalikaudella perustettavaksi ehdotettuja maakuntia, linjaukset soveltuvat *mutatis mutandis* nyt perustettavaksi ehdotettaviin hyvinvointialueisiin).
40. Perustuslakivaliokunnan aiemmista linjauksista myös seuraa, että jos hyvinvointialueiden rahoitus osoittautuisi riittämättömäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, keskeinen merkitys on sillä, miten perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömän lisärahoituksen saaminen lakisääteisesti järjestetään ja taataan. Perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoissa pidettiin ongelmallisena lisärahoituksen saamisen edellytysten sitomista siihen, että palvelujen järjestämistä turvaava rahoitus on ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut tai että valtion lisärahoitus taloudellisissa vaikeuksissa olevalle alueelle on harkinnanvaraista tai muutoin korkean soveltamiskynnyksen takana (ks. erit. PeVL 65/2018 vp).
41. Kaiken kaikkiaan rahoitussääntelyn on luotava säännösperusteiset vähimmäisedellytykset sille, että hyvinvointialueet kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden vaatimalla tavalla.
42. Esityksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle valtion tuloja tulisi esityksen mukaan lisätä ja kuntien tuloja vastaavasti vähentää niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

43. Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.
44. Yleisarvioni on, että ehdotettava rahoitussääntely vaikuttaisi riittävästi turvaavan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen, samoin kuin hyvinvointialueiden edellytykset saada tarvittaessa resurssipuutetilanteessa riittävää lisärahoitusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseen. Viittaan tarkemmin perusteluina myös esityksen säätämisjärjestysjaksossa 12.7 Hyvinvointialueiden rahoitus (s. 1123-1130) esitettyyn. Tosin rahoitussääntely on kohdittain vaikeaselkoista, ja muutenkin rahoitussääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arvio tarvitsisi vielä tuekseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituskysymysten asiantuntija-arvioita.

Hankintasopimusten mitättömyys ja irtisanominen

45. Voimaanpanolain 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten tai niiden ehtojen mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka siirtyisivät hyvinvointialueen vastuulle ja joissa olisi sovittu järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin järjestämislaissa säädettäisiin. Mitättömyys ja irtisanominen koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia, samoin kuin irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Yleisesti ottaen säännösehdotus merkitsisi, että hyvinvointialueille annettaisiin lailla mahdollisuus puuttua sopimuksiin takautuvasti
46. Säännöksen lähtökohtana olisi, että mitättömyys- ja irtisanomisseuraus kytkettäisiin säännöksessä hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen, josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja sote-järjestämislain 8 §:ssä, sekä sote-järjestämislain 12 ja 13 §:issä säädettyihin palvelujen ulkoistamista koskeviin rajauksiin. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voimaanpanolain 29 §:n tarkoituksena olisi varmistaa, että hyvinvointialueella on uudistuksen jälkeen järjestämisvastuunsa perusteella oikeus päättää ja ohjata palvelujen järjestämistä sekä turvata palvelujen saatavuus kaikissa tapauksissa perustuslain mukaisesti sekä että ostopalvelusopimus täyttää laissa asetettavat ehdot. (s. 902). Edelleen perusteluissa todetaan, että ”(i)lmeistä järjestämisvastuun puuttuminen tai vaarantuminen olisi silloin, kun hyvinvointialueella ei olisi mahdollisuutta päättää hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n mukaisesti palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan laajojen ulkoistuksien vuoksi tai ulkoistukseen liittyisi merkittäviä riskejä.” Palvelujen saatavuuden turvaamisen osalta merkittävänä riskinä on ”valmistelussa pidetty sellaisia ostopalvelusopimuksia, joiden taloudellinen arvo muodostaa merkittä- vän osuuden hyvinvointialueen käyttömenoista ja kyseessä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen

näkökulmasta keskeisestä tehtävästä. ” Kyse olisi perustelujen mukaan ”aina kokonaisarviosta, miten olennaisesti sopimus rajoittaa hyvinvointialueen mahdollisuuksia toteuttaa järjestämisvastuutaan.” (s. 904).

47. Lisäksi esityksen valmistelussa on arvioitu, että voimaanpanolain 29 §:n mukaisen mitättömyyden piirissä olisi ”tällä hetkellä ainakin Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ostopalvelusopimus.” Esityksen mukaan vastaavia sopimuksia ”voisi olla kuitenkin muitakin, joissa sopimuksessa olevaa maininnasta järjestämisvastuun kuulumisesta kunnalle tai julkisen vallan käytön tehtävien poissulkemisesta, yksityinen palvelutuottaja kuitenkin käytännössä vastaisi järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta valmistelemalla näitä koskevat päätökset. Tälläinen järjestely voisi koskea lähinnä kokonaisulkoituksia, koska niissä usein järjestämisvastuun resurssit on mitoitettu vähäiseksi (s. 1185).
48. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 12.22 (s. 1184-1186) on tehty selkoa voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:n valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yleisistä lähtökohdista perustuslakivaliokunnan sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä säätämisjärjestysperustelujen jaksoissa 12.4 ja 12.5 esitetyt seikat järjestämisvastuusta ja palvelujen hankkimista koskevien säännöksien välttämättömyydestä perustuslain sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen (19 §:n 3 momentti) sekä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytysten näkökulmasta (124 §).
49. Nähdäkseni voimaanpanolakiehdotuksen 29 § synnyttää uuden valtiosääntöoikeudellisen arviointitilanteen perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön nähden varsinkin siltä osin kuin on kysymys siinä ehdotetusta mitättömyydestä. On myös huomautettava siitä, että nyt ehdotettu voimaanpanolain 29 §:n säännös ei rinnastu viime vaalikaudella arvioitavana olleeseen valinnanvapauslain 99 §:ään, jossa ehdotettiin säädettäväksi kuntien ja kuntayhtymien kanssa tehdyistä ulkoistussopimuksista, koska tuo säännös ei olisi mahdollistanut sopimuksen irtisanomista eikä yksipuolista puuttumista sopimukseen.
50. Selvää edelleen on, että varsinkin ehdotettu mitättömyyssääntely merkitsisi huomattavan syvällekäyvää puuttumista sopimussuhteiden pysyvyyteen ja edelleen perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojan perusoikeuteen, mistä syystä sen hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle asettavat vaatimukset ovat erittäin korkealla. Sama koskee vaatimuksia siitä, että mitättömyyden edellytykset tulee ilmetä laista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Vastaavat vaatimukset koskevat myös ehdotettavaa irtisanomissääntelyä, mutta mielestäni mitättömyyssääntelyn suhteen esimerkiksi sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset ovat vielä tiukempia.
51. Nähdäkseni ehdotetulle irtisanomis- ja mitättömyyssääntelylle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta varsin painavia perusteita. Myös sen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden puolesta on esitetty esityksessä varsin painavia näkökohtia. Ehdotettava mitättömyyssääntely ei ole kuitenkaan ongelmatonta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta siltä osin kuin kyse on voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jonka mukaan mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue

kantaisi tosiasiassa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n ja sote-järjestämislain 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan.

52. Järjestämisvastuun ohella olisi syytä säännösperusteisesti sitoa mitättömyys ennen kaikkea siihen, että sopimus vaarantaa olennaisesti ja vakavasti nimenomaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslain kannalta keskeisintä ei ole kuitenkaan järjestämisvastuu sinänsä, vaan se, että kaikissa tilanteissa kyetään turvaamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut perusoikeudet jokaiselle, mitä järjestämisvastuun turvaaminen osaltaan takaa.
53. Perustuslain 15 §:n ohella ehdotettu mitättömyys- ja irtisanomissääntely on merkityksellistä EU:n hankintadirektiivin ja sitä toimeenpanevan hankintalain kannalta. Nähdäkseni on EU-oikeudellisesti epäselvä kysymys, onko sallittua hankintadirektiivin kannalta säätää hankintasopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta jo yksin siitä syystä, että direktiivi ei sisällä nimenomaisia määräyksiä hankintasopimusten mitättömyydestä. En kuitenkaan tässä yhteydessä enemmälti arvioi voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:ää EU-oikeuden kannalta. Tyydyn toteamaan, että voimaanpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa, joka voi tarvittaessa pyytää EU-tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisua hankintadirektiivin tulkinnasta, jos hallinto-oikeus arvioi ennakkoratkaisun välttämättömäksi hallinto-oikeudessa vireillä olevan, sopimuksen mitättömyyttä tai irtisanomista koskevan hallintoriita-asian ratkaisemiseksi.

Ehdotetun mallin suhde EU-oikeuteen

54. Ehdotetun uudistuksen perusratkaisuista ja varsinkin viime vaalikauden uudistukseen sisältyneen ns. valinnanvapausmallin puuttumisesta nähdäkseni seuraa, ettei nyt käsillä oleva uudistus synnytä sellaisia EU-oikeuden valtiontukisääntelyyn liittyviä kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli.
55. Näin ollen nyt ehdotettava uudistus ei myöskään synnytä sellaisia perustuslain ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen liittyviä kiperiä kysymyksiä kuin viime vaalikaudella ehdotettu valinnanvapausmalli yhtiöittämisvelvollisuuksineen tuotti. Tähän liittyen nyt ehdotettava malli ei merkitse sellaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan olennaisen kaventumisen riskiä kuin viime vaalikauden uudistuksen valinnanvapausmalli merkitsi.
56. Kaiken kaikkiaan nyt ehdotettavan uudistuksen suhteen ei tarvitse alkaa arvioida viime vaalikauden tapaan valtiontukea koskevan EU-sääntelyn valtiosääntöistä merkitystä kiinnittämällä tällöin huomiota erityisesti ns. notifiointivelvollisuuteen. Viime vaalikaudellahan perustuslakivaliokunta kiinnitti valiokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitetun tehtävän puitteissa huomiota notifioinnin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta ja korosti, että arviointitilanne oli merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n

kannalta (ks. erit. PeVL 65/2018 vp). Nyt tällaiseen tarkasteluun ei kuitenkaan ole tarvetta, ja hyvä niin.

57. Tässä yhteydessä on muutoinkin syytä muistuttaa siitä, että Euroopan unionin toimivalta sosiaali- ja terveyspalveluiden sääntelyssä on edelleen rajallinen ja että unionin rajallinen toimivalta koskee varsinkin sosiaalipalveluja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 186 artiklan 7 kohdan mukaan unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsenvaltioiden velvollisuuksiin kuuluvat terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta (ks. tarkemmin erit. PeVL 26/2017 vp, s. 43).
58. Edellä esitetty ei tarkoita, etteikö nyt ehdotettava sääntely voisi tuoda esiin myös EU-oikeuteen, esimerkiksi potilasdirektiiviin tai julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin liittyviä kysymyksiä, joita ei ole juurikaan esityksessä käsitelty. Tosin esityksen jaksossa 2.4.3.6.2 (s. 47-48) on lyhyesti käsitelty rajat ylittävää terveydenhuoltoa, missä yhteydessä on mainittu myös potilasdirektiivi (s. 47). Edellä olen myös käsitelty ehdotetun voimaanpanolain 29 §:n mukaista mitättömyys- ja irtisanomissääntelyä hankintadirektiivin kannalta.
59. Tässä yhteydessä on syytä mainita myös siitä, että Suomea vastaan on vireillä SEUT 258 artiklan mukainen sopimusrikkomusmenettely. EU:n komissio antoi jo vuonna 2015 Suomelle virallisen huomautuksen siitä, ettei komission käsityksen mukaan Suomi ole täysimääräisesti toimeenpannut unionin potilasdirektiiviä. Ongelmat liittyvät komission mukaan Suomessa omaksuttuun korvausmalliin. Potilasdirektiivi on toimeenpantu lailla rajat ylittävästä terveydenhuollosta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2013 vp). Sopimusrikkomusmenettely on siis edelleen vireillä.
60. Nähdäkseni mahdollisilla kysymyksillä esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen ja tällöin esimerkiksi potilasdirektiiviin ja hankintadirektiiviin *ei* kuitenkaan ole sellaista *valtiosääntöistä merkitystä* kuin viime vaalikauden valinnanvapausmallin esille tuomilla EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvillä kysymyksillä oli syistä, joita tarkemmin tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp, ks. erityisesti niissä notifikaatiosta ja oikeusvarmuudesta todettu). Näin ollen en pidä tarpeellisena valtiosääntöisen arvioinnin kannalta enemmälti tarkastella tässä yhteydessä nyt ehdotettavaan sääntelyyn mahdollisesti esille tuomia EU-oikeudellisia kysymyksiä.

Muuta

61. Edellä olen arvioinut eräitä ehdotetun uudistuksen perusratkaisuja perustuslain ja osin EU-oikeuden kannalta. Totean lopuksi, ettei minulla ole olennaista sanottavana perustuslain kannalta ns. Uudenmaan erillisratkaisusta, Helsingin asema ja järjestämisvastuu mukaan lukien, siihen nähden, mitä esityksen

säätämisjärjestysperustelujen jaksossa 12.17 (s. 1169-1177) niistä esitetään. Samoin omaisuusjärjestelyistä viittaan säätämisjärjestysperustelujen jaksoon 12.15 (s. 1158-1163). Lisäksi on muistutettava siitä, että edellä ei ole arvioitu sellaisia perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä ehdotetussa uudistuksessa kuin kielelliset oikeudet ja henkilötietojen suoja, ml. viranomaisten tiedonsaantioikeus. Myös ehdotetun sääntelyn arviointi perustuslain 124 §:n kannalta jää mahdollisiin myöhempiin kuulemisiin.

Helsingissä 18. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki

Tuomas Ojanen

29.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Arvion rajaus ja lähtökohdat

25. Kuulemispyynnössä arvion kohteeksi on rajattu *hyvinvointialueiden rahoitus*.
26. Rahoitukseen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakson 12.7 (s. 1123-1131) ohella useissa muissa jaksoissa, erityisesti jaksoissa 4.1.7 (s. 205-212) ja 4.2.1 (s. 233-334).
27. Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperusteluissa jaksossa 12.7 esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin voidaan olennaisilta osiltaan yhtyä,

ml. se lähtökohta (ks. s. 1124), että hyvinvointialueiden rahoituslakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arviossa voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden kannanottoja silloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien rahoituksesta. Nämä kannanotot (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp) voidaan pelkistän tiivistää seuraavasti:

- Perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuus edellyttää, että hyvinvointialueilla on tosiasialliset edellytykset turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen palvelujen toteutuminen ja että rahoituslakiehdotuksen rahoitussääntelyn, lisärahoitus poikkeustilanteissa mukaan lukien, on kyettävä luomaan säännösperusteiset edellytykset palvelujen saatavuudelle kaikissa tilanteissa.
- Koska perustettaviksi ehdotettujen hyvinvointialueiden rahoitus rakentuisi keskeisesti valtion rahoituksen varaan (asiakasmaksujen ohella), ratkaisevassa asemassa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta.
- Valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä. Poikkeustilanteiden sääntelyn on on toteutettava riittävästi valtion vastuuta sekä asianmukaisesti turvattava vähimmäisedellytykset sille, että hyvinvointialueet kykenevät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla

28. Perustuslakivaliokunta on aiemmin sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitussääntelyä arvioidessaan nojautunut hallituksen esitysten vaikutusarviointien ohella hallitukselta saatuihin lisäselvityksiin sekä sosiaali- ja terveysalan ja rahoitusasiantuntijoiden esittämiin arvioihin. Lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle käsillä olevasta esityksestä huomautin itsekin asiantuntija-arvioiden tarpeesta muun muassa juuri rahoituksen osalta.
29. Käsillä olevaa kuulemista varten on toimitettu perustuslakivaliokunnan kuulemien rahoitusasiantuntijoiden, professori *Teemu Malmin* (20.4.2021), tutkimusprofessori (emeritus) *Markku Pekurisen* (20.4.2021) ja *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen* (VATT, 19.4.2021) lausunnot sekä valtioneuvoston lisäselvitykset rahoitussääntelystä.

- Professori *Malmi* on arvioinut rahoitusmallia ja -sääntelyä ”ensisijaisesti taloudellisesta näkökulmasta” (s. 1). Hänen mukaansa ehdotetun rahoitusmallin ”keskeisen ongelma on se, että hyvinvointialueilla ei ole juurikaan kannustimia säästöihin.” (s. 1). Rahoituksen riittävyydestä hän puolestaan toteaa nimenomaisesti, että ”(e)hdotettu lainsäädäntö on rakennettu niin, että resurssit turvataan valtion toimesta” (s. 4) ja että ” jos joltakin hyvinvointialueelta loppuvat rahat, valtio on velvoitettu myöntämään lisärahoitusta.” (s. 4). Nämä lainsäädännön piirteet huomioiden on professori Malmin mukaan ”selvää, että hyvinvointialueilla on lähtökohtaisesti kaikki edellytykset suoriutua tehtävistään.” (s. 4). Hänen mukaansa ongelma ei ole rahan riittävyys hyvinvointialueilla vaan ”valtion velkaantuminen” ja se, että ehdotettu lainsäädäntö ”tulee yhteiskunnalle kalliiksi”. (s. 4). Lisäksi professori Malmin lausunnossa tuodaan esiin eräitä rahoituksen jakautumiseen liittyviä epäkohtia tai ainakin haasteita.
- Tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan tarveperusteinen valtion rahoitusmalli kohtelee sinänsä hyvinvointialueiden väestöjä yhdenvertaisesti. Hän pitää ehdotettuja siirtymäaikaa ja siirtymätasausta perusteltuina, joskin hän katsoo siirtymätasauksen kohtelevan hyvinvointialueita epäsuhtaisesti. Hän katsoo verotusoikeuden puuttumisen hyvinvointialueilta paitsi rajoittavan niiden itsehallintoa myös johtavan siihen, ettei valtion rahoitus riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta. Lisäksi hän pitää etäisenä hyvinvointialueiden

hintaindeksin yhteyttä todelliseen kustannuskehitykseen sekä katsoo Uudenmaan erillisratkaisun saattavan muodostua käytännön ongelmaksi kustannusten kasvun hillinnässä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen yhteensovittamisen (integraatio) kautta.

- *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen* lausunnossa arvioidaan ehdotetun uudistuksen todennäköisesti vähentävän riskiä kuntien ajautumisesta kriisiin sekä lieventävän kuntaveron eriytymiskehitystä. Lausunnossa kritisoidaan ennen muuta ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutusten puutteita rahoitus- ja järjestämisvastuun eriyttämisen ja hyvinvointialueiden verotusoikeuden puuttumisen takia. Lisäksi lausunnossa katsotaan, että ”(t)äyteen valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä johtaa todennäköisesti ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan, so. tilanteeseen, ”jossa valtio viime kädessä pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet hyvinvointialueet tai myöntää hyvinvointialueille lisärahoitusta”. (s. 2) Edelleen lausunnossa katsotaan hyvinvointialueiden valtionosuusjärjestelmän epätarkkuuden korostuvan ilman verotusoikeutta sekä arvioidaan mahdollisen verotusoikeuden vaikutuksia verokilpailun ja kannustavuuden kannalta ottaen myös huomioon maakuntaverokomitean mietinnön johtopäätökset.

30. Kokoavasti rahoitusasiantuntijoiden arvioista voidaan todeta, että niissä tuodaan esiin sekä etuja ja hyötyjä että heikkouksia ja ongelmia ehdotetussa rahoitussääntelyssä ja yleensä rahoitusmallissa. Arviot suuntautuvat kuitenkin huomattavassa määrin myös sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ole merkityksellisiä rahoitussääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Esimerkiksi kaikki kolme pitävät ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutuksia heikkoina (ks. erit. Malmi, s. 1, ks. myös VATT, s. 1-2 ja Pekurinen s. 5-6)), mutta tämä ei ole varsinainen perustuslakikysymys. Myöskään se, että ehdotettu rahoitusmalli saattaa tulla yhteiskunnalle kalliiksi, ei ole perustuslakikysymys, saati -ongelma, vaan perustuslain kannalta ratkaisevaa on vain kysymys siitä, turvaako ehdotettu rahoitusmalli jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sitä vastoin perustuslain kannalta merkityksellisempänä voidaan pitää rahoitusasiantuntijoiden arvioissa esille tuotuja niitä ongelmia, jotka liittyvät verotusoikeuden puuttumisesta syntyviin hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoituksiin sekä varsinkin sitä, että tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan rahoituslakiehdotuksen mukainen valtion rahoitus ei verotusoikeuden puuttuessa riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta. Arvioin tästä syystä hyvinvointialueiden verotusoikeuskysymystä erikseen jäljempänä.

31. Valtioneuvoston lisäselvitykset - *Hyvinvointialueiden rahoituksen painelaskelmat* (18.2.2021) ja *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallintojaoston lisäselvitys* - rahoituksesta eivät nähdäkseni tuo juurikaan olennaista uutta siihen verrattuna, mitä rahoituksesta todetaan hallituksen esityksen vaikutusarviointi- ja säätämisjärjestysjaksoissa.

- *Hyvinvointialueiden rahoituksen painelaskelmat* (18.2.2021) ovat perustuslain kannalta jokseenkin merkityksettömiä, varsinkin kun niiden todetaan sisältävän huomattavan määrän oletuksia sekä jättävän huomiotta juuri sellaisia perustuslain kannalta huomionarvoisia seikkoja kuin väestön vieras- tai kaksikielisyyden tai sairastavuudessa tapahtuvat muutokset.
- *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallintojaoston lisäselvityksessä* on vertailtu hyvinvointialueiden rahoitusmallia viime vaalikauden sote-uudistuksen rahoitusmalliin. Lisäselvityksen mukaan rahoituslakiehdotuksessa on asianmukaisesti huomioitu erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellisellä vaalikaudella ehdotettua uudistusta koskevat

kriittiset kannanotot lopputuloksella, että ehdotettua rahoitusmallia voidaan pitää ongelmattomana perustuslain kannalta.

Arvio

Rahoitusmallin perusratkaisut

32. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei määritellä sen paremmin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa kuin niiden rahoitusmallia. Viittaan tässä yhteydessä myös siihen, mitä esitin aiemmassa lausunnossani kappaleissa 12-15 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvästä harkintavallasta.
33. Julkisella vallalla on nähdäkseni lähtökohtaisesti *laaja harkintavalta* perustuslain kannalta myös sen suhteen, kuinka riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla rahoitetaan, pl. kuitenkin esimerkiksi se, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).
34. Hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli rakentuu sen perusratkaisun varaan, ettei hyvinvointialueilla olisi verotusoikeutta vaan vastuu niiden rahoituksesta olisi pääosin valtiolla. Valtion rahoituksen lisäksi hyvinvointialueiden tulot muodostuisivat asiakas- ja käyttömaksuista. Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.
35. Rahoituksesta säädettäisiin hallituksen esitykseen sisältyvässä rahoituslakiehdotuksessa. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin pääosin hyvinvointialueille kohdentuvalla yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pitkälti hyvinvointialueen palvelutarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella: tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 84,410 prosenttia, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus yhteensä 14,613 prosenttia sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 prosenttia (rahoituslakiehdotuksen 3 §). Rahoituslakiehdotuksen 5 §:n mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin rahoituslain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä valtionavustukset. Lisäksi rahoitus perustuisi asiakasmaksuihin. Valtion rahoituksen koko maan taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen tasoa tarkistettaisiin ehdotuksen 6 §:n 1 mukaisesti vuosittain seuraavalle varainhoitovuodelle. Rahoitusta korotettaisiin lakisääteisesti ottamalla huomioon etukäteen rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitys kuten arvioitu

palvelutarpeen kasvu, kustannustason kasvu ja hyvinvointialueiden mahdollisista uusista tai laajentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Hyvinvointialueiden rahoituksen tason tarkistamiseen ei ehdoteta edellisen vaalikauden tapaan mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä.

36. Nähdäkseni edellä pääpiirteittäin kuvattu rahoitusmalli on perustuslain julkiselle vallalle ja edelleen lainsäätäjälle salliman harkintavallan piirissä, *kunhan vain rahoitusmalli soveltuu perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseen, so. se turvaa jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla*.
37. Tätä kysymystä on taas arvioitava perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa erityisesti hallituksen esityksen vaikutusarviointien sekä sosiaali- ja terveysalan sekä rahoituksen asiantuntija-arvioiden valossa.
38. Sekä hallituksen esityksen vaikutusarviointien ja valtioneuvoston lisäselvitysten että rahoitusasiantuntijoiden arvioiden perusteella hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli vaikuttaa soveltuvan perustuslain kannalta käsketyn lopputuloksen saavuttamiseen, so. se arvioiden mukaan turvaisi jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksen painoarvoa tässä arviossa lisää, että muun tutkimusprofessori *Pekurinen* omassa arviossaan erikseen toteaa, että hallituksen esityksen rahoituslakiesityksessä ”esitettävä malli perustuu poikkeuksellisen laajaan ja monipuoliseen rekisteriaineistoon sekä yksityiskohtaiseen, huolelliseen ja asiantuntevaan tutkimukseen. Tutkimuksen toteutusta on tukenut monitieteellinen ja palvelujen järjestäjiä ja tuottajia edustanut asiantuntijaryhmä.” (s. 2).
39. Hiukan paradoksaalisestikin johtopäätöstä siitä, että ehdotettu rahoitussääntelymalli toteuttaa julkisen vallan velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla, tukevat rahoituksen asiantuntija-arviot myös siltä osin kuin niissä sinänsä esitetään kriittisiä huomioita ehdotetun rahoitusmallin kannustinvaikutusten puutteista (ks. erit. Malmi, s. 1, ks. myös VATT, s. 1-2 ja Pekurinen s. 5-6). Kun esimerkiksi professori *Malmi* kritisoi ehdotettua rahoitusmallia kannustinvaikutusten puuttumisesta, hän samalla toteaa näiden puutteiden seuraavan juuri sellaisista seikoista, joita voidaan pitää keskeisinä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta. Professori *Malmi* muun muassa nimenomaisesti toteaa, että ”e)hdotettu lainsäädäntö on rakennettu niin, että resurssit turvataan valtion toimesta” ja että jos joltakin hyvinvointialueelta loppuvat rahat, valtio on velvoitettu myöntämään lisärahoitusta.” (s. 4) Tutkimusprofessori *Pekurinen* taas katsoo, että tarveperusteinen valtion rahoitusmalli kohtelee ”hyvinvointialueiden väestöjä yhdenvertaisesti” (s. 1). Hän pitää myös ehdotetun mukaista siirtymäaikaa ja siirtymätasausta perusteltuina, joskin hän katsoo siirtymätasauksen kohtelevan hyvinvointialueita epäsuhtaisesti.
40. Kootusti voidaan todeta, että sekä hallituksen esityksen että asiantuntija-arvioiden ja valtioneuvoston lisäselvitysten perusteella nyt ehdotetun rahoitusmallin perusratkaisut vaikuttavat toteuttavan julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla. Rahoitusmalli toteuttaa myös

valtion viimekätistä vastuuta huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännössä reaaliset edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään.

41. Rahoitusmalli ei ole kuitenkaan välttämättä aivan ongelmaton perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti viime vaalikauden lausunnoissaan (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp) huomiota tuolloin ehdotetun maakuntaindeksin rakenteeseen. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotetussa rahoituslaissa ei ole perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausunnoissa esille nostamia indeksiongelmia syistä, joita tuodaan tarkemmin esiin esityksen sivuilla 1126-1127.
42. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tutkimusprofessori *Pekurisen* lausunnon mukaan hyvinvointialueiden hintaindeksin yhteys todelliseen kustannuskehitykseen olisi ehdotetussa rahoitusmallissa ”etäinen” (s. 4). Professori *Malmi* niin ikään kiinnittää huomiota lausunnossaan rahoitusmallin hintaindeksin synnyttämiin ongelmiin rahoituksen jakautumisen kannalta. Hänen mukaansa korkean kustannustason alueilla joudutaan tyytymään heikompaan palvelutasoon tai ajaudutaan käyttämään enemmän rahaa kuin malli alueelle allokoi (s. 4-5).
43. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen toteuttamisvelvollisuuteen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään ja että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Selvää on, ettei hyvinvointialueiden hintaindeksi saa rajoittaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen palvelujen saatavuutta ja ettei rahoitusmallin mukainen hintaindeksi saa tarkoittaa sitä, että korkean kustannustason alueilla jouduttaisiin tyytymään heikompaan palvelutasoon.
44. En kykene juristina kunnolla arvioimaan, onko ehdotettu hintaindeksi reaalinen ongelma, ja jos on, kuinka merkittävä, perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tyydyn toteamaan, että ehdotettua hintaindeksisääntelyä tulee muuttaa, *jos* se rakenteellisesti johtaisi merkittävästi heikompaan palvelutasoon tietyillä hyvinvointialueilla.

Lailla säätämisen vaatimus

45. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Hyvinvointialueiden rahoitussääntelyn perustuslaillisessa arviossa on näin ollen keskeistä myös se, että hyvinvointialueiden rahoituksen perusteista säädetään riittävän täsmällisesti lailla.
46. Perustuslakivaliokunta on muun muassa aiemmin korostanut rahoitusosuuksien painoarvojen keskeistä merkitystä rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tästä syystä valiokunta on edellyttänyt näiltä osin nimenomaisesti laintasoista sääntelyä. Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöistä ja niiden painosta säädettäisiin rahoituslakiehdotuksen 3

§:ssä tavalla, joka on nähdäkseni ongelmatonta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

47. Samoin rahoituksen tasoa (6 §, ks. myös 7-10 §) sekä hyvinvointialueiden lisärahoitusta (ks. 11 § ja 26 §) koskeva sääntely rahoituslakiehdotuksessa on mielestäni riittävän täsmällistä sekä ottaa muutoinkin asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden lausuntojen linjaukset tuolloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien rahoituksesta (PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 65/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp).
48. Lakiehdotuksen 26 §:ää olisi kuitenkin *syytä täydentää vaatimuksella lisärahoitusta koskevan päätöksen valmistelusta viipymättä*, koska hyvinvointialueiden oikeus lisärahoitukseen syntyisi kuitenkin siitä, että rahoituksen ”taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen”. Tämä nähdäkseni edellyttää korostettua joutuisuutta myös lisärahoituksen valmistelulta, mistä olisi syytä säätää säännösperusteisesti lakiehdotuksen 26 §:ssä.

Verotusoikeus

49. Kuten edellä on jo todettu, hallituksen esityksen mukainen rahoitusmalli rakentuu muun muassa sen perusratkaisun varaan, ettei hyvinvointialueilla olisi verotusoikeutta. Edellä mainittujen rahoitusasiantuntijoiden arvioissa tuodaan esille niitä ongelmia, jotka liittyvät verotusoikeuden puuttumisesta syntyviin hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoituksiin. Tutkimusprofessori *Pekurisen* mukaan rahoituslakiehdotuksen mukainen valtion rahoitus ei verotusoikeuden puuttuessa myöskään riitä turvaamaan kasvavaa palvelutarvetta.
50. Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella silloin perustettaviksi ehdotettujen maakuntien suhteen, että niiden itsehallinnon suoja on kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp). Sama koskee *mutatis mutandis* hyvinvointialueiden itsehallinnon suojaa, koska myöskään niille ei ole esitetty verotusoikeutta.
51. Perustuslakivaliokunta linjasi edelleen viime vaalikaudella, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jonka keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden, valiokunta on linjannut, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentissa ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta ja ettei perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (ks. erit. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

52. Lisäksi perustuslakivaliokunta otti jo viime vaalikaudella sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien itsehallintojärjestelyjen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi sen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä ”voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma” ja että sosiaalisten perusoikeuksien ”turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta lisäksi linjasi, että se, mikä valtiosääntöinen merkitys itsehallinnon vähäisyydelle on annettava, riippuu *kokonaisharkinnasta*, jossa merkityksellisiä ovat paitsi perusoikeuksien turvaamiseen myös siihen keskeisellä tavalla liittyvään hallittuun hallinnon uudistamiseen liittyvät näkökohdat (PeVL 26/2017 vp). Koska itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla ja koska perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, tällä on osaltaan valiokunnan mukaan merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen. Kuten jo lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle totesin, näitä linjauksia tulee soveltaa myös nyt käsillä olevassa asiassa ja yleensä esityksen arvioinnissa.
53. Erityisesti kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta perustuslakivaliokunta on ensinnäkin todennut vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa hallituksen tuolloin ehdottamasta sote-uudistuksesta, että sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto (PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp). Tämä puoltaa valiokunnan mukaan ”vahvasti tulkintaa siitä, että verotusoikeus luettaisiin osaksi maakunnan itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka myös maakunnalle on itsehallinnon periaatteiden mukaisesti turvattava lailla.” (PeVL 26/2017 vp, s 24).
54. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös nimenomaisesti todennut, että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.” (PeVL 26/2017 vp).
55. Nähdäkseni kaikki edellä selostetut linjaukset soveltuvat myös nyt perustettaviksi ehdotettujen hyvinvointialueiden itsehallinnon arviointiin, verotusoikeutta koskeva kysymys ja yleisemmin hyvinvointialueiden rahoitus mukaan lukien.
56. Katsoin jo lausunnossani 18.2.2021 perustuslakivaliokunnalle, että perustettavien hyvinvointialueiden itsehallinto olisi ”huomattavan ohutta” ja että ”kaikkiaan hyvinvointialueiden itsehallintojärjestelyjä ei voida pitää ongelmattomina perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon näkökulmasta.” (kappale 36). Samalla kuitenkin arvioin, että ”valtiosääntöisessä kokonaisharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuksien turvaamisen ensisijaisuus suhteessa

ehdotettaviin hallinnollisiin järjestelyihin, jotka ovat lähtökohtaisesti lainsäätäjälle perustuslain kannalta sallitun laajan harkintavallan piirissä. Itsehallintoa koskevista perustuslaillisista ongelmista huolimatta esityksen mukaista hyvinvointialueiden itsehallintoa voidaan kokonaisuudessaan arvioituna pitää hyväksyttävänä tai ainakin siedättävänä perustuslain kannalta lopputuloksella, etteivät itsehallinnon ohuudesta syntyvät ongelmat perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta vaikuta säätämisjärjestykseen.” (kappale 36).

57. Rahoitusasiantuntijoiden arvioissa esitetyt kriittiset havainnot rahoitusmallista hyvinvointialueiden puuttuvan verotusoikeuden takia eivät anna aihetta muuttaa edellä selostettuja arvioitani, varsinkin kun esimerkiksi hyvinvointialueiden puuttuvasta verotusoikeudesta osin syntyvät kannustinvaikutusongelmat eivät nähdäkseni ole perustuslakikysymys, saati -ongelma, perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n sekä 121 §:n 4 momentin näkökulmasta. Kuten edellä on useasti todettu, sitä vastoin keskeistä on perustuslain kannalta se, että rahoitussääntely luo hyvinvointialueille käytännön edellytykset suoriutua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisista tehtävistään ja että tehtävistä säädettäessä huolehditaan alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Ehdotettu rahoitussääntely näyttäisi toteuttavan tämän perusvaatimuksen hallituksen esityksen vaikutusarvioiden, valtioneuvoston lisäselvitysten ja käytössä olleiden asiantuntija-arvioiden valossa.