



16.3.2021

EOAK/1248/2021

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lausuntopyyntöne 19.2.2021

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaossa sosiaali- ja terveysasiat sekä alue ja paikallishallintoa koskevat asiat kuuluvat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille. Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait sekä laki pelastustoimen järjestämisestä. Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan osalta poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Hyvinvointialueesta an-

nettavasta laissa säädettäisiin hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä talouden tarkastusta koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille.

Rajaan lausuntoni koskemaan pääosin ehdotettua sääntelyä kunnallisesta ja hyvinvointialueiden itsehallinnosta, asukkaiden vaali- ja osallistumisoikeudesta, Helsingin kaupungin ja Ahvenanmaan asemasta sekä hankintasopimusten pätemättömyydestä ja irtisanomisesta.

1 Yleistä sääntelyn lähtökohdista

Uudistuksen keskeinen perustelu on, että nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Muun muassa väestörakenteen muutos, alueelliset muutokset palvelutarpeessa ja huoltosuhteissa sekä näiden vaikutukset julkisen talouden rahoituspohjaan vaikeuttavat entistä enemmän palvelujen järjestämistä.

Hallituksen esitys pohjautuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjaukseen, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä uudistetaan. Palvelut tuotetaan pääosin julkisina palveluina, jota täydentää yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotanto. Vaikka ehdotettu malli rakentuu uuden aluehallintotason, hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siten, että lähtökohtana on valtion rahoitusvastuu, on esitys eräiltä keskeisiltä osiltaan lähtökohdiltaan erilainen, kuin viime vaalikaudella esitetty maakuntauudistus. Hyvinvointialueille siirrettäisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Ehdotettuun mallin sisältyy lisäksi Uudenmaan osalta muusta maasta poikkeava hallinnollinen ratkaisu.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaisi hyvinvointialueet, joiden vastuulle koottaisiin sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon perus- ja erikoistason sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja joiden alue muodostuisi pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Maakuntajaon perusteella maa jaettaisiin edelleen 18 maakuntaan. Hyvinvointialueita olisi kuitenkin 21, koska Uudenmaan maakunnan alueella toimisi neljä hyvinvointialuetta. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain mukaan maakuntien aluejako muodostaisi muualla kuin Uudellamaalla hyvinvointialueiden aluejaon perustan.

2 Hyvinvointialueesta annettu laki ja muut ehdotetut lait

Ehdotettua hyvinvointialueesta annettua lakia sovelletaan hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä sen toimintaan. Hyvinvointialueelle kuuluu sille laissa säädetty tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi ottaa hoitaakseen lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä.

Ehdotetun hyvinvointialueista annetun lain II OSA DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN sisältää kuntalain sääntelyn mukaisesti säännökset aluevaltuustosta sekä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeudesta. Hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Valtuutetut ja varavaltuutetut aluevaltuuston valitaan hyvinvointialueella toimittavissa vaaleissa, aluevaaleissa. Aluevaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alussa. Asukkaiden osallistumisoikeuteen kuuluu säännökset hyvinvointialueen kansanäänestyksestä, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, aloiteoikeudesta, kansankielilautakunnasta ja saamen kielen lautakunnasta sekä viestinnästä.

Myös muilta osin esimerkiksi III OSA TOIMIELIMET JA JOHTAMINEN, IV LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ sääntely noudattaa kuntalain sääntelyä. Hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueista näyttäisi kuitenkin puuttuvan kuntalain osaotsikot V HALLINTO, VI TALOUS ja VII ERINÄISET SÄÄNNÖKSET.

Ehdotetussa hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään järjestämisvastuusta. Hyvinvointialue vastaa sille laissa säädettävien tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteuttamisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta lakiehdotuksessa säädetyllä tavalla. Ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa säädetään hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta, palveluiden hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta sekä ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä, hyvinvointialueiden yhteistyöstä, omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta sekä valmiudesta ja varautumisesta. Ehdotettua lakia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sovelletaan Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sekä HUS-yhtymään niiden järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Ehdotetun lain 5 luvussa säädetään Helsingin kaupungista hyvinvointialueen tehtävien järjestäjänä. Ehdotetussa laissa hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään valtion rahoituksen myöntämisestä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluen kustannusten kattamiseen. Lakia sovelletaan myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueen tehtävien rahoitukseen.

Kunnallinen itsehallinto

Sosiaali- ja terveystalvelujen siirto hyvinvointialueelle ja kunnallisveron alentaminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) edellisen hallituksen esitykseen maakuntauudistuksesta keskittyi valtiosääntöoikeudellisissa arvioissaan siihen, merkitsikö sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallinnon kaventamista perustuslain 121 §n 1-3 momentin vastaisella tavalla. Valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:stä johtuu, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Tämä merkitsee, että säädetessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä. Valiokunnan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja tuottamistehävien siirto pois kunnilta ei merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä. Merkitystä on myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II).

Käsitykseni mukaan nyt ehdotettu sosiaali- ja terveystalvelukokonaisuuden siirto kunnilta maakunnille ei merkitse kunnallisen itsehallinnon kaventamista perustuslain vastaisesti perustuslakivaliokunnan edellä selostettujen valtiosääntöoikeudellisten painotusten valossa.

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kunnallisveroprosenttia yhteinä vuotena. Verotusmenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka nojalla siinä säädetyin edellytyksin verotuksessa vuodelta 2023 voidaan noudattaa vuoden 2022 tuloveroprosenttia vähennettynä 13,26 prosenttiyksiköllä. Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin väliaikaisesti, yhden vuoden ajaksi kuntien oikeutta vapaasti määrätä tuloveroprosentistaan. Ehdotettu sääntely vastaa edellisellä vaalikaudella esitettyä sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2017, s. 15) mukaan aiempi vastaava ehdotus merkitsi, että kuntien kyseisen vuoden veroprosentti määräytyisi osittain suoraan lain perusteella. Sääntely olisi asettanut uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle, ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kuntien verotusoikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin merkityksellisenä sitä, että lähtötasona kyseisen vuoden veroprosen-

tille olivat kuntien itsensä päättämät edellisen vuoden veroprosentit. Lisäksi merkityksellistä on, että rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoite on estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen hyvinvointialueille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia. Perustuslakivaliokunta päätyi edellä mainitussa lausunnossaan siihen, että ehdotettu kuntien tuloveroprosentin määräaikainen lakisääteinen alentaminen olisi käsillä olleessa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa ollut mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä. Vaikka ehdotettu rajoittaa kuntien verotusoikeutta, on tällaiselle järjestelylle esitettävissä edellä todettuja painavia perusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä perusteet liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten myöskään tältä osin minulla ei ole huomauttamista esitykseen perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Omaisuusjärjestelyt

Ehdotuksessa todetaan, että uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi hyvinvointialueen omistukseen. Myös kuntaa sitovat sopimukset ja vastuut siirtyisivät hyvinvointialueelle. Näiden järjestelyjen osalta on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämistä mukana. Omaisuuteen liittyvien järjestelyjen seurauksena on myös mahdollista, että osa kuntien tällä hetkellä omistamista, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitettuista toimitiloista poistuu tulevaisuudessa käytöstä. Tähän liittyen on arvioitava, muodostaako mahdollinen tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä ja säilyykö kunnalla edelleen mahdollisuus itsenäiseen, taloutta koskevaan päätöksentekoon.

Esityksen mukaan nyt ehdotettavat omaisuusjärjestelyt vastaavat perusratkaisultaan (niin kutsuttu suppea jakautumismalli) viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyneitä omaisuusjärjestelyjä siltä osin, kun kyse on kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä hyvinvointialueille. Uudistuksen toteuttamiseksi ja palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, että hyvinvointialueille siirtyy sen järjestämistä mukana liittyvä omaisuus. Perustuslakivaliokunta arvioi näiden omaisuusjärjestelyjen

perustuslainmukaisuutta edellisellä vaalikaudella (PeVL 26/2017 vp, s. 18). Tuolloin valiokunta katsoi, että ehdotetut muutokset eivät lähikohtaisesti olisi vaarantaneet yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Valiokunta katsoi, että myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin totesi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna omaisuusjärjestelyihin liittyneet riskit voivat olla kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ongelmallisia. Tästä syystä valiokunta edellytti, että uudistukseen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulee kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosäätely, jonka mukaan kunnilla on oikeus saada valtiolta korvaus kustannuksista, joita uudistuksen johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutuu (PeVL 26/2017 vp, s. 18 sekä PeVL 65/2018 vp s. 22-23).

Ehdotetun voimaanpanolain 43 §:ssä säädettäisiin korvauksesta uudistuksen kunnialle aiheutuvista kustannuksista ja 44 §:ssä menettelystä myönnettäessä korvausta omaisuusjärjestelyjen kustannuksista. Ehdotetun lain 43 §:n 2 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada korvausta siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,5 prosenttiyksikköä (korvausraja). Laskennan perusteena ovat viimeisimmät valmistuneet verotus- ja tilinpäätöstiedot. Jos korvausraja ylittyy ja kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunnalla on lisäksi oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua korvausta kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta. Kunnan on tehtävä korvaushakemus valtiovarainministeriölle ja korvauksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia tietyin laissa säädetyin poikkeuksin.

Ehdotuksessa todetaan, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ei voisi olla ainoa kompensatiosäätelyyn liittyvä, kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista osoittava indikaattori (PeVL 65/2018 vp, s. 23). Hallituksen esityksen mukaan siinä mainittu tutkimus kuitenkin todistaa, ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi. Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve on itsessään kattava indikaattori kunnan taloudellisen itsehallinnon ja päätösvallan kaventumiselle, ja lisäksi se kohtelee kaikkia kuntia yhdenvertaisesti. Myös esimerkiksi kuntatalousohjelmassa kuntien taloutta ja rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nimenomaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta veroprosentiksi muunnettuna. Kompensaation saamiselle asettavaksi toissijaiseksi korvausperus-

teeksi ei voida ajatella esimerkiksi sitä, että kunnan itsenäisen taloudellisen tilanteen katsottaisiin muutoin vaarantuvan omaisuusjärjestelyjen vuoksi. Tämänkaltainen korvausperuste jättäisi korvauksen myöntämisen ja sen määrän täysin viranomaisen harkintaan, mitä ei voida pitää perusteltuna. Harkinnanvaraisuutensa vuoksi se ei myöskään näyttäisi täyttävän perustusvaliokunnan esittämää vaatimusta, jonka mukaan kunnilla tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Viime vaalikauden maakuntauudistuksen käsittelyn yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa voimaanpanolakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 35 §. Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentista ilmenee, että korvausta arvioidaan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 1,0 prosenttiyksikköä, kunnalla on oikeus saada korvausta siltä osin kuin välittömät kustannukset ylittävät korvausrajan. Lisäkompensaatiota voi saada kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta, jos kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 65/018 vp), että valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääsääntönä oleva yhden prosenttiyksikön korotustarve nostaa kynnyksen korvauksen saamiselle niin korkealle, että kompensatiomenettely voi valiokunnan käsityksen mukaan jäädä merkityksettömäksi. Valiokunnan mukaan, vaikka kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri. Korvausoikeuden sitominen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyllä kompensatiojärjestelyllä ei tarkoitettu. Perustuslakivaliokunta edellytti, että pykälän soveltamisalaa ja korvauksen myöntämiskynnystä tulee täsmentää siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Tämä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä.

Korvausraja on nyt alennettu 0,5 prosentin korotustarpeeseen. Tämä lieventänee perustuslakivaliokunnan huolta kompensatiomenettelyn jäämisestä merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta arvioinee, onko tämä alennettu korvausraja riittävä soveltamisalan täsmennys.

Hyvinvointialueen itsehallinto

Perustuslakivaliokunta arvioi viime vaalikaudella maakuntauudistuksessa perustuslain 121 §:n 4 momentista johdettavia reunaehtoja kuntia suuremmille itsehallintoalueille lausunnossaan (PeVL

26/2017). Valiokunnan mukaan 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. Merkityksellistä arvioinnissa kuitenkin on, että perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momenttien muodostavan kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9/II). Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta, eikä perustuslainsääntäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetty erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet.

Hyvinvointialueiden ylin toimielin on aluevaltuusto, jonka jäsenet hyvinvointialueen asukkaat valitsevat toimitettavissa aluevaaleissa. Ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain säännökset demokratiasta ja vaikuttamisesta sekä hallinnosta ja taloudesta ovat yhdenmukaiset kuntalain sääntelyn kanssa.

Perustuslakivaliokunta arvioidessaan viime vaalikaudella maakunta-uudistuksessa perustuslain 121 §:n 4 momentista johdettavia reuna-ehjoja totesi lausunnossaan (PeVL 26/2017), että perustuslain 14 §:ää tulee täydentää siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi myös maakuntavaalit. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä rinnastamalla siihen maakunnallinen osallistuminen. Valiokunnan mukaan perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa maakunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne.

Hallituksen esityksen mukaan aluevaaleista säädettäisiin ehdotetussa laissa hyvinvointialueista ja vaalilaissa. Ehdotuksessa vaalilain muuttamisesta säädetään, että äänioikeudesta aluevaaleissa säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa. Sen sijaan äänioikeudesta kuntavaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa. Esityksessä ei siten ehdoteta perustuslakivaliokunnan edellyttämää lisäystä aluevaaleista perustuslain 14 §:ään. Mielestäni perustusvaliokunnan esittämä aluevaaleja koskeva perustuslain tasoinen sääntely on perusteltu ja se tulisi toteuttaa.

Ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialueen toimiala rajoitetaan lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saisi laajuudeltaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Laissa säädettäisiin lisäksi hyvinvointialueen mahdollisuudesta harjoittaa liiketoimintaa. Tällaisen toiminnan tulisi olla vähäriskistä ja sen tulisi tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen eikä hyvin-

vointialueella ole verotusoikeutta. Esityksessä viitataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti käynnistettyyn parlamentaarisen komitean valmisteluun hyvinvointialueiden verotusoikeudesta.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp) arvioidesaan edellisen vaalikauden ehdotusta maakunnan tehtävistä piti kuitenkin selvänä, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa (PeVL 26/2017 vp, s. 21—22). Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei tuolloin arvioinut sääntelyn täydentämistä maakunnan yleisellä toimialalla, mitä perustuslakivaliokunta piti ilmeisenä puutteena. Hallituksen esityksessä on nyt hieman laajennettu hyvinvointialueen mahdollisuuksia ottaa tehtäviä hoidettavakseen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Hallituksen esityksessä kuitenkin arvioidaan, että ehdotettu hyvinvointialueen itselleen ottamien tehtävien rajaaminen vain lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin on edelleen välttämätön uudistuksen rahoitusmallin ja perusoikeuksen rahoituksen turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta arvioinee, onko hallituksen esityksessä ehdotettu hyvinvointialueen itselleen ottamien tehtävien laajennus riittävä hyvinvointialueen itsehallinnon näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017, s. 24) mukaan 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. Tämän perustuslakivaliokunnan arvion perusteella ja ottaen huomioon parlamentaarisessa valmistelussa oleva hyvinvointialueiden verotusoikeus, ehdotus ei käsitykseni mukaan ole tältä osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Ehdotetun hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristolaisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella laissa säädetyllä tavalla. Ehdotetussa laissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteista sekä terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimesta. Tarvetekijät ja niiden painoarvo ovat lain liitteinä.

Perustuslakivaliokunta oli arvioidessaan edellisen vaalikauden rahoituslakiehdotusta (PeVL 15/2018 vp) todennut, että rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mu-

kaan, asetuksentasoinen sääntely ei ole perustuslain asettamien vaatimusten kannalta riittävää. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksen mukaan määräytymistekijöiden lain tasoinen sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnon edellytystä.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä annettu ilmoitus koskee peruskirjan määräysten soveltamista Suomessa. Peruskirjan eräät määräykset on saatettu voimaan 12.4.1991 annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksymällä lailla (1180/1991). Suomi ei rajoittanut paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamista tiettyihin paikallis- ja aluehallintoviranomaisiin.

Hallituksen esityksen hyväksyminen johtaisi tilanteeseen, jossa Suomi ei kaikilta osin voisi täyttää peruskirjan määräyksiä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan neuvoston pääsihteerille Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan ratifiointia seuranneesta myöhemmästä hallintorakenteen muutoksesta. Ilmoituksessa todettaisiin, että peruskirjaa sovellettaisiin paikallishallintoon eli Suomen kuntiin. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden eli Manner-Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden osalta peruskirjaa sovellettaisiin lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8. Ahvenanmaalla peruskirjaa sovellettaisiin kuntiin.

Esityksen mukaan peruskirjan soveltamista koskevan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen hyväksyminen vaatii eduskunnan suostumuksen, koska maakuntahallinnon perusteista säädetään perustuslain edellyttämällä tavalla lailla. Ehdotuksessa todetaan, että perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Peruskirjan 12 ja 13 artiklan perusteella annettava ilmoitus ei koske perustuslakia, joten päätös ilmoituksen antamisesta voidaan tehdä äänten enemmistöllä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueesta annetun lain 128 §:ssä säädettäisiin valtion talouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja talouden hoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Vas-

taava säännös on ehdotetun lain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 22 §:ssä. Sen nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin toimintaa ja taloudenhoitoa.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että valtiontalouden tarkastusviraston toimialasta ja tehtävästä säädetään perustuslain 90 §:n 2 momentissa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain valmisteluasiakirjojen ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella tarkastusviraston tehtävien tulisi liittyä perustuslaissa säädettyyn tehtäväalaan ja turvata tarkastusviraston riippumattomuus. Hyvinvointialueiden taloudenhoito ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien tehtävien rahoitus ja siihen liittyvä taloudenhoito ei sinänsä kuulu perustuslain 90 §:ssä tarkoitettuun valtion taloudenhoitoon. Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtionrahoituksella, joka taas on perustuslain 90 §:ssä tarkoitettun tarkastusoikeuden piirissä. Eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla hyvinvointialueiden toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella hyvinvointialueiden toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn tehtäväalaan. Perusteluissa on viitattu puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan ja tarkastuksen tehtävien antamista tarkastusvirastolle, vaikka tehtävät eivät koske valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontaa. Perusteena on ollut tehtävien kytkentä eri valtioelinten toimintaan (PeVM 9/2015 vp., PeVM 3/2010 vp. ja PeVM 2/2009 vp.).

Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely valtion tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa hyvinvointialueiden ja niiden konserniin kuuluvien yhteisöjen taloudenhoidon laillisuuden ja tuloksellisuuden lisäksi taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta on merkittävä arvioitaessa maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän aluevaltuuston oikeutta päättää hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudesta. Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan valtuusto hyväksyy hyvinvointialueen talousarvion ja myös taloussuunnitelman kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan, jonka tehtävänä on muun ohella arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja konsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hyvinvointialueesta annetussa laissa ja rahoituslaissa säädetään hyvinvointialueiden taloudellisesta ohjauksesta sekä investointien rahoituksesta ja ohjauksesta. Hallituksen esityksen mukaan rahoitusperi-

aatteen toteutumisen rinnalla rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä pyritään hillitsemään hyvinvointialueen menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja hyvinvointialueiden oikeuteen päättää itse taloudestaan. Hyvinvointialueiden taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin laissa hyvinvointialueesta. Hyvinvointialueiden talouden ohjauksen perustana olisi valtioneuvoston laatima julkisen talouden suunnitelma, joka kokoaa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Hyvinvointialueiden laskennallisen ja yleiskatteisen rahoituksen määrästä säädettäisiin hyvinvointialueiden rahoituslaissa. Hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä tarkasteltaisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, jossa olisivat edustettuina kaikki hyvinvointialueet sekä hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavat ministeriöt.

Myös sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa säädettävällä tehtävien ohjauksella on merkitystä riittävän rahoituksen turvaamisen kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan ja pelastustoimen neuvottelukunnan yhtenä tehtävänä olisi ennakoida, seurata ja arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannusten kehitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön kunkin hyvinvointialueen kanssa käymissä vuosittaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausneuvotteluissa sekä sisäministeriön ja kunkin hyvinvointialueen vastaavissa pelastustoimen ohjausneuvotteluissa käsiteltäisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä hyvinvointialueen kustannusten kehitystä ja rahoituksen riittävyttä. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi molempiin neuvotteluihin. Hyvinvointialueen olisi seurattava järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta ja laadittava vuosittain selvitys hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja hyvinvointialueen talouden tilasta. Vastaava selvitys olisi laadittava myös pelastustoimen osalta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valmistelisi vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan asiantuntija-arvion valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain. Kukin aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Sosiaali- ja terveysministeriö laatisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita hyödyntäen vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä.

Perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon on perinteisesti katsottu kuuluvan, että kuntalaisiin nähden vastuun kunnan päätösten

tarkoituksenmukaisuudesta kantavat viime kädessä valtuutetut vaaleissa. Perustuslakivaliokunta arvioidessaan viime vaalikauden maakuntaesitystä piti maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Otaen huomioon perustuslain 124 §:n 1 ja 4 momentin kokonaisuus maakunnallisen itsehallinnon toteutumisen arvioinnissa ja turvaamisessa sekä hallituksen esityksessä ehdotettu hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan ohjaus, pidän ongelmallisena sitä, että ehdotuksesta puuttuu perustelut ja arvio, miksi hyvinvointialueen oikeutta päättää toiminnastaan ja taloudestaan kavennetaan esitetyllä tavalla säätämällä valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa paitsi sen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta ja tuloksellisuutta myös sen tarkoituksenmukaisuutta. Esittämieni näkökohtien perusteella pitäisin riittävänä, että valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueiden toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta ja tuloksellisuutta.

Uudenmaan erillisratkaisu

Ehdotetussa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palvelutoimen järjestämisestä Uudellamaalla (Uusimaa -laki) säädetään vastuusta järjestää näiden peruspalvelujen järjestämiseen liittyvästä hallinnon ja talouden järjestämisestä. Laki sovelletaan Uudenmaan hyvinvointialueeseen ja Helsingin kaupunkiin sekä HUS-kuntayhtymään niiden järjestäessä sosiaali- ja terveyshuoltoa. Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sovelletaan lisäksi, mitä hyvinvointialueista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa tai muualla laissa, jollei tässä laissa toisin säädetä. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen hallintoon, talouteen sekä hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä kuntalaisissa (410/2015) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Laissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä eli eri tahojen järjestämisvastuista ja tehtävistä, HUS-järjestämissopimuksesta, HUS-yhtymästä sekä Helsingin kaupungista hyvinvointialueen tehtävien järjestäjänä.

Ehdotuksen perustelujen mukaan Uudenmaalla toiminnalliset lähtökohdat poikkeavat muusta maasta. Uudenmaan jaon useampaan järjestämisvastuussa olevaan tahoon mahdollistaa lähtökohtaisesti alueen muuta maata suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja. Muualla maassa ei voida muodostaa nykyistä maakuntaa pienempiä järjestäjien kokonaisuuksia ilman, että hyvinvointialueista syntyisi kantokyvyltään liian heikkoja alueita. Kaikilla muilla hyvinvointialueilla tarvitaan keskuskuntaa hyvinvointialueiden kantokyvyn turvaamiseksi. Uudenmaan erillisratkaisussa keskei-

senä on ollut turvata myös HUS Helsingin yliopistollisen sairaalan toiminta. HUSin toiminta siten, että se muodostaa erikoissairaanhoidon riittävän määrällisen ja sisällöllisen kokonaisuuden. HUSilla on sekä Uudellamaalla ja yhteistoiminta-alueella alueellisesti että valtakunnallisen keskitettyjä erikoissairaanhoidon tehtäviä, joiden hoito tulee uudistuksessa turvata.

Edelleen ehdotuksen mukaan Uudenmaan erillisratkaisun mukainen alueen jakaminen useampaan järjestäjään parantaisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, koska äänestäjä - edustaja -suhde on vaaleissa sitä tiiviimpi, mitä pienempi alue on ja pienemmiltä alueilta on mahdollista saada paremmin läpi omia ehdokkaita. Alueen jako useampaan järjestämisvastuulliseen vahvistaa pienempien alueiden asukkaiden mahdollisuuksia saada ehdokkaitaan valtuustoon. Yhden hyvinvointialueen mallilla asukkaat voisivat vaaleilla vaikuttaa suoraan koko tehtäväkenttään mutta toisaalta muiden kuin pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin asukkaiden vaikutusmahdollisuudet olisivat heikompia. Alueen eri yhteistoimintasopimusten purkautuminen uudistuksen johdosta vahvistaisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Uudenmaan hyvinvointialueilla olisi ensisijainen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja suurempi väestöpohja mahdollistaa sen, että osa nykyisestä erikoissairaanhoidon vastuusta siirtyy myös käytännössä HUSilta hyvinvointialueille, eli asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ala kuitenkin kasvaisi nykyiseen verrattuna. Osa erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja HUS-yhtymän hallinto perustuisi välilliseen demokratiaan. Päätösvaltaa HUS-yhtymässä käyttäisivät sen jäsenet eli Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. HUS-yhtymien jäsenmäärä mahdollistaisi sen, että HUS-yhtymä voisi toimia tiukemmassa ohjauksessa kuin, mikä on mahdollista nykyisen sairaanhoitopiirin osalta jäsenkuntien lukumäärän vuoksi.

Ehdotuksessa todetaan, että asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta erillisratkaisulla on erilaisia vaikutuksia. Vaikuttamismahdollisuudet yhtäältä paranevat alueen jaolla useampaan toimijaan, laajenevan järjestämisvastuun perusteella mutta toisaalta ovat kapeampia kuin muualla maassa HUSin järjestämisvastuun osalta, koska HUSin hallinto perustuu välilliseen demokratiaan.

Uudenmaan sote-järjestäjien väestömäärä vaihtelisi vajaasta 100 000 asukkaasta 640 000 asukkaaseen. Helsinki olisi maan suurin sote-järjestäjäalue, Länsi-Uusimaa neljänneksi suurin, Vantaan ja Keravan yhteistoiminta-alue seitsemänneksi suurin, Keski-Uusimaa olisi valtakunnallisesti vertailtuna keskikokoinen alue ja Itä-Uusimaa kolmanneksi pienin alue. Ennusteen mukaan alueen väestö kasvaa vielä

voimakkaasti Helsingissä, Vantaan ja Keravan alueella sekä Länsi-Uudellamaalla. Laajennetun perustason ja perustason järjestäjänä ne olisivat siten kaikki vahvoja järjestäjiä. Tältä osin Uudenmaan asukkaiden oikeudet saada peruspalveluja ja laajennettuja peruspalveluja olisi turvattu yhdenmukaisella tavalla muuhun maahan nähden ja uudistuksella voitaisiin pitkälti toteuttaa uudistuksen tavoitteita vahvistaa peruspalveluja myös integroimalla erikoissairaanhoidon palveluja annettavaksi perustason palvelujen yhteydessä.

Ehdotetun Uusimaa -lain mukaan Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimen järjestämislain mukaan pelastustoimesta. Sote-järjestämislain mukaan lakia sovellettaisiin Helsingin kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sille maksettaisiin hyvinvointialueen rahoituslain perusteella rahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta samoin perustein kuin muillekin hyvinvointialueille. Uusimaa-laissa säädettäisiin, että Helsingin kaupungin olisi eriytettävä tehtävien talous kaupungin muusta toiminnasta. Lisäksi säädettäisiin, että kaupunki ei voisi käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen saamaansa rahoitusta muiden tehtävien hoitoon. Toisaalta siltä ei kiellettäisi rahoittamasta toimintaa verorahoituksellaan. Ehdotuksessa katsotaan, että Helsingin kaupungin muista kunnista poikkeavalle asemalle on osoitettavissa väestömäärän, jo harjoitetuttuun laajempaan toimintaan liittyvät perustuslain näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Talouden eriyttämiseen liittyvät perustelut ovat niin ikään perusteltuja rahoitusmallin sekä toiminnan vertailukelpoisuuden perusteella.

Mielestäni Uudenmaan erillisratkaisu Uudenmaan hyvinvointialueista ja HUS Helsingin yliopistollisen sairaalan toiminnan turvaamiseksi on perusteltu. Sen sijaan Helsingin kaupungin muista kunnista poikkeavaa asemaa koskevat ehdotukset ovat mielestäni ongelmallisia sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta sekä kaupungin asukkaiden vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta.

Helsingin kaupungin hallintoon ja päätöksentekoon tulee pääosin edelleen sovellettavaksi kuntalaki. Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, siihen sovelletaan kuitenkin muun ohella hyvinvointialueesta annetussa laissa säädettyä järjestämisvastuuta, palvelujen tuottamista sekä tuottamista koskevan vastuuta ja valvontaa sekä muita Uusimaa-laissa lueteltuja hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiä. Helsingin kaupungin tulee eriyttää sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen järjestäminen kaupungin talousarviossa ja kirjanpidossa. Helsingin kaupunki ei saa käyttää muuhun toimintaansa rahoituslain nojalla maksettua rahoitusta sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämiseksi. Kaupungin on myös laadittava erillinen sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen talousarvio ja tilinpäätös.

Uusimaa -lain 17 §:ssä säädetään Helsingin kaupunkiin sovellettavista hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännöksistä. Pykälän 1 momentin mukaan Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sovelletaan kuntalain sijasta, mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä järjestämisvastuusta, 9 §:ssä palvelujen tuottamisesta, 10 §:ssä tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta, 11 §:ssä hyvinvointialueiden seurannasta ja laillisuusvalvonnasta, 12 §:ssä hyvinvointialueiden taloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 13 §:ssä hyvinvointialueen talouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta, 16 §:ssä investointisuunnitelmasta, 33 §:ssä kansalliskielilautakunnasta, 8 luvussa hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta, 9 luvussa hyvinvointialueen liikelaitoksesta, 120 §:ssä hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta, 128 §:ssä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta ja 50 §:ssä varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta. Muutoin sovelletaan hyvinvointialueesta annetun lain sijasta kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sovelletaan kuntalain sijasta lisäksi, mitä jäljempänä säädetään kaupungin hallinnon ja talouden järjestämisestä sekä tarkastuksesta ja arvioinnista.

Uusimaa -lain 17 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hyvinvointialueesta annetun lain 4 -15 lukujen sekä 17 luvun säännösten sijasta sovellettaisiin kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetäisi. Lain 18 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Helsingin kaupunki järjestäisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kaupunkina ja siten sen kaupunginvaltuusto käyttäisi ylintä päätösvaltaa myös näissä tehtävissä. Helsingin kaupungissa ei toimitettaisi erillisiä hyvinvointialueesta annetun lain 23 §:ssä tarkoitettuja aluevaaleja, vaan Helsingin kaupunginvaltuusto valittaisiin kuntavaaleilla. Vuonna 2021 kuntavaaleilla valittava kaupunginvaltuusto vastaisi siten sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä vuoden 2022 jälkeenkin vuoteen 2025, jolloin toimitettaisiin seuraavat kuntavaalit. Vaikka Helsingin kaupungissa ei toimitettaisi erillisiä aluevaaleja voimaanpanolain 16 §:n mukaisesti vuonna 2022, Helsingin kaupunki olisi kuitenkin velvollinen järjestämään voimaanpanolain 16 §:n mukaisesti ennakkoäänestyspaikkoja.

Uusimaalain 22 §:ssä säädetään Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Pykälän mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta noudattaen, mitä valti-

ontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Uusimaa -lain 22 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siinä laajennettaisiin Helsingin kaupungin talouden tarkastusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta nykyiseen verrattuna siten, että tarkastusoikeus olisi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolla. Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana olisi nykyisin tavoin, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan kuntalain 14 lukua. Pykälän 2 momentin mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta noudattaen, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Mielestäni Uusimaa -lain sääntely on edellä todetuilta osin epäselvä ja sitä tulisi täsmentää vastaamaan hallituksen esityksen säännösten yksityiskohtaisia perusteluja. Käsitelmäni mukaan lain 17 §:ssä tuli ilmetä lain 18 §:ssä perusteluissa todettu lähtökohta, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisessä kaupunginvaltuusto edelleen käyttää ylintä päätösvaltaa ja myös se, että tehtävien ja hallinnon tarkastukseen noudatetaan kuntalain 14 lukua hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Lisäksi, kun lain 17 §:n 2 momentin mukaan kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveystalouden palveluja sovelletaan *kuntalain sijasta lisäksi*, mitä Uusimaa-laissa säädetään kaupungin hallinnon ja talouden järjestämisestä sekä tarkastuksesta ja arvioinnista, säännös näyttäisi mahdollistavan tulkinnan, jonka mukaan kuntalain sijasta hallinnon ja talouden tarkastamisessa noudatetaan Uusimaa -lain säännöstä valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa taloutta ja toimintaa. Säännöksestä, jotta se selkeästi vastaisi sen perustelujen tarkoitusta, tulee poistaa *sijasta* -sana. Lisäksi viitataan siihen, mitä olen aiemmin todennut valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta.

Ilmeisesti Uusimaa-lain 22 §:stä puuttuu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattu 1 momentti, jonka mukaan lähtökohtana olisi nykyisin tavoin, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan kuntalain 14 lukua. Tämä edellä todetun 17 §:n puutteellisen sääntelyn kanssa johtaa epäselvyyteen siitä, miltä osin kuntalain säännökset tulevat ylipäätään sovellettavaksi Helsingin kaupunkiin sosiaali- ja terveystalouden palvelujen sekä pelastustoimen järjestäjänä. Mielestäni sääntelyä tulee selkeyttää ja täsmentää.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Helsingin kaupungin ja sen asukkaiden asemaa on tarkasteltava perustuslain yhdenvertaisuuden, kunnallisen itsehallinnon ja kuntaa suuremman alueen itsehallinnon sekä sosiaalisten perusoikeuksien kannalta. Perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty hyväksyttävänä, että kuntien tehtävät voivat eriytyä. Helsingin kaupunki on kooltaan suurempi kuin mikään muu hyvinvointialue. Kaupungilla on enemmän osaamista, resursseja ja kantokykyä turvata alueensa asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Helsingin kaupungin osalta olosuhteet poikkeavat siten olennaisesti muiden kuntien tilanteesta ja kaupungilla on perustelujen mukaan riittävät edellytykset vastata perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Esityksen mukaan kaupungin muista kunnista poikkeavalle asemalle on osoitettavissa väestömäärän, jo harjoitettuun laajempaan toimintaan liittyvät perustuslain näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Talouden eriyttämiseen liittyvät perustelut ovat niin ikään perusteltuja rahoitusmallin sekä toiminnan vertailukelpoisuuden perusteella.

Vaikka Helsingin kaupungin hallintoon ja talouteen sovelletaan pääosin kuntalain säännöksiä, sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä sen toimintaan sovelletaan lukuisia Uusimaa -laissa lueteltuja hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiä. Kuten olen todennut, mielestäni sääntely on epäselvä eikä sen nojalla saa selkeää käsitystä, miltä osin kuntalain säännöksiä sovelletaan kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja. Lakia tulee tältä osin selkeyttää ja täsmentää, jotta sen soveltajilla olisi selkeä käsitys toimielinten päätösvallassa ja sen perusteista.

Helsingin kaupungin asukkaiden osallistumis- ja vaalioikeus on säännelty poikkeavasti. Esityksen mukaan Helsingin kaupungissa ei järjestettäisi lainkaan aluevaaleja. Ehdotetun vaalilain muutoksen mukaan aluevaalit toimitettaisiin säännönmukaisesti vaalivuoden huhtikuun kolmantena sunnuntaina samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Helsingin kaupungin tulisi siten huolehtia sekä kuntavaalien toimittamisesta että aluevaalien ennakkoonestyksen toimittamisesta. Kuitenkaan Helsingissä asuvat henkilöt eivät olisi oikeutettuja asettumaan ehdokkaiksi eivätkä äänestämään aluevaaleissa, ainoastaan kunta-vaaleissa. Tämä voi olla omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja hämmennystä kaupungin asukkaiden keskuudessa ja vaalien toimittamisessa. Toisaalta, kun kunta- ja aluevaalit järjestetään yhtä aikaa, tämä osaltaan saattaa hälventää Helsingin kaupungin asukkaiden erilaista asemaa, koska he kuitenkin pääsevät toteuttamaan osallistumis- ja vaalioikeuttaan kuntavaaleissa.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallinto laissa.

Manner-Suomessa toteutettavan uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirretään kunnilta maakunnille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset. Tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen edellyttää verotuksen painopisteen merkittävää siirtämistä kunnilta valtiolle. Sote-uudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Tällöin on perusteltua toteuttaa myös rahoitusuudistus Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti siten, ettei valtionverotus kiristy Ahvenanmaan maakunnassa, eikä siellä sijaitsevat kunnat joudu alentamaan verotustaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja lisättäväksi muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansio- tuloja verotetaan siis myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata. Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, ehdotetaan uudistuksen voimaansaattamisessa säädettyä kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä. Itsehallinto-lain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla tulisi estää.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tuloverolain 124 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulon verotuksessa sovelletaan veroasteikkoa, jonka veroprosentteja alennetaan 13,26 prosenttiyksiköllä. Ahvenanmaalla asuvan verovelvollisen kohdalla progressiivisen veroasteikon marginaaliveroprosentit olisivat siten yhtä monta prosenttiyksikköä alemmat kuin millä kunnallisveroprosentteja alennetaan Manner-Suomessa. Kyse olisi valtion ansiotuloveroasteikkoon tehtävästä vähennyksestä, jolloin toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla. Vähennys estäisi ansiotulojen valtionverotuksen kiristymisen Ahvenanmaalla, jolloin Ah-

venanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei olisi tarvetta alentaa sote-uudistuksen johdosta.

Esityksen ehdotus poikkeaa perustuslakivaliokunnan arvioinnin kohteena olleesta edellisestä esityksestä. Siinä ehdotettiin säädettäväksi tuloverolakiin erillinen Ahvenanmaan maakuntavähennys. Tuolloin ongelmaksi muodostui säädettävän maakuntavähennyksen vaikutus maakunnalle itsehallintolain nojalla maksettavaan veronhyvitykseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että nyt esitetty vastaa tavoitteeltaan, tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan aikaisemmassa esityksessä Ahvenanmaan maakuntavähennystä. Teknisenä toteutustapana nyt ehdotettava asteikon kautta tehtävä vähennys kuitenkin soveltuisi ja kohdentuisi tällä kertaa paremmin, koska myös verotuksen kiristyminen Manner-Suomessa tapahtuisi pääasiassa asteikon kautta.

Esityksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolakia on muutettu taloudenhoitoa koskevien säännösten osalta siten, että vastaavaa verohyvitystä ei enää ole. Tuloverot eivät myöskään enää vaikuta Ahvenanmaalle maksettavan tasoitusmäärän suuruuteen, joten tuloverotusta koskeva ratkaisu ei korota perusteettomasti Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää. Edellisen valmistelun yhteydessä ilmenneitä perustuslaillisia ongelmia ei näin ollen enää muodostuisi.

Perustuslaissa säädetyt yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti valtion verotuksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella. Kysymyksessä oleva uudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Manner-Suomea vastaavaa verotulojen siirtymistä kunnilta valtiolle ei tapahtuisi. Ahvenanmaalla ansiotuloista maksettaisiin jatkossa vähemmän valtionveroa kuin Manner-Suomessa, mutta kunnallisveron osuus olisi suurempi, jolloin ansiotulojen verotuksen kokonaistaso ei eriytyisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Näin ollen esitysluonnoksessa katsotaan, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyt yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Käsitykseni mukaan ottaen huomioon, että uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, ja maakunnan korkeamman kunnallisveron tason johdosta kokonaisveron taso ei muodostu erilaiseksi, ansiotulojen valtionveron erilaiseen tasoon Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välillä on perusteltu hyväksyttävä syy.

Hankintasopimusten mitättömyys ja irtisanominen sekä omaisuuden suoja

Perustuslakivaliokunta arvioi maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 15/2018vp), totesi, että maakunnalla on perustuslain 19 §:n mukaan velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa

sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin edellyttävän, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin palveluihin. Valiokunta edellytti, että lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla. Perustuslakivaliokunta myös edellytti, että maakunnan tulee ylläpitää sellaista palvelutuotantoa, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palvelujen saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueesta ehdotetun lain ja järjestämislain järjestämisvastuuta koskevilla säännöksillä varmistetaan perustuslain edellyttämällä tavalla julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät ja riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Julkiselle vallalle kuuluvaan järjestämisvastuun kantaan sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteisiin kaikissa tilanteissa liittyy edellytys tietyn tasoisesta omasta palvelutuotannosta. Oman palvelutuotannon määrää ei ole kuitenkaan mahdollista määrittää kategorisesti säännöksissä, koska järjestämisvastuun näkökulmasta erilaisiin palveluihin liittyy erityyppisiä osaamisvaateita ja mahdollisuuksia korvata palvelutuotantoa häiriötilanteissa. Lisäksi tällaista määrällistä osuutta on äärimmäisen vaikea määrittää siten, että sen kautta voitaisiin saman aikaisesti yhtäältä turvata riittävä oma palvelutuotanto ja toisaalta mahdollistaa järjestämisvastuuseen kuuluva tarkoituksenmukainen tuotantorakenne. Hyvinvointialueen tulisi määrittellä riittävän oman palvelutuotannon taso ottaen huomioon laissa säädetyt reunaehdot siitä, että sen on kyettävä kaikissa tilanteissa huolehtimaan järjestämisvastuunsa toteuttamisesta ja siihen liittyen asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta palvelujen saatavuudesta. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 6 §:n 1 ja 2 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 124 §:n mukaiset julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat edellytykset on otettu esityksessä huomioon tarkentamalla järjestämislaissa säännöksiä palvelujen ja työvoiman hankkimisesta yksityiseltä palvelutuottajalta sekä sääntelemällä vuokratyövoiman käyttöä ja yksityisen palveluntuottajan alihankintaa. Lisäksi säädettäisiin yksityistä palvelutuottajaa ja tämän alihankkijaa koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista sekä rikos-

oikeudellisesta virkavastuusta, hallinnon yleislakien soveltamisesta ostopalvelutoimintaan sekä yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan ohjauksesta ja valvonnasta.

Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (voimaanpanolaki) 29 §:ssä säädettäisiin eräiden kunnalta ja kuntayhtymiltä siirtyvien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta.

Ehdotuksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialueella on uudistuksen jälkeen järjestämistä vastaavien perusteella oikeus päättää ja ohjata palvelujen järjestämistä sekä turvata palvelujen saatavuus kaikissa tapauksissa perustuslain mukaisesti sekä että ostopalvelusopimus täyttää laissa asetettavat ehdot. Säännöksen lähtökohtana olisi, että mitättömyys- ja irtisanomisseuraus kytkettäisiin säännöksessä hyvinvointialueen järjestämistä vastaavien, josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja sote-järjestämislain 8 §:ssä, sekä sote-järjestämislain 12 ja 13 §:ssä säädettyihin palvelujen ulkoistamista koskeviin rajauksiin.

Mitättömiä olisivat ensinnäkin sellaiset sopimukset ja ehdot, joissa olisi sovittu laissa säädetyistä julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä. Nämä tehtävät ja niihin liittyvät rajaukset on määritelty varsin tarkkarajaisesti ja ne liittyvät julkisen vallan käyttöön tai sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, joissa on katsottu, etteivät perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän siirrolle asetetut edellytykset täyty. Toiseksi mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue kantaisi laissa säädettyä järjestämistä vastaavien. Lisäksi pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueiden mahdollisuudesta sanoa sopimus irti, jos sen perusteella hyvinvointialue ei voisi vastata lain mukaisista järjestämistä vastaavien kuuluvista tehtävistä tai hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset eivät kokonaisuutena perusteella turvaisi hyvinvointialueelle laissa edellytettyä riittävää omaa palvelutuotantoa.

Mitättömyys- ja irtisanomismahdollisuus koskisi sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia. Lisäksi säännös koskisi irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Ehdotus merkitsisi, että hyvinvointialueille annettaisiin lailla mahdollisuus puuttua sopimuksiin takautuvasti.

Pykälässä säädettäisiin mitättömyyden tai irtisanomisuhan alaisia sopimuksia tai ehtoja koskevasta neuvotteluelvoitteesta. Jos vain osa sopimuksesta olisi mitätön eikä neuvottelujen perusteella saataisi yksimielisyyttä, molemmilla osapuolilla olisi oikeus irtisanoa sopimus.

Jotta olisi selvää, mitä mitättömyys tai irtisanominen koskisi, edellyttäisiin, että hyvinvointialue tekisi päätöksen, jossa se toteaisi mitättömäksi tulevan sopimuksen tai sen ehdot tai tekisi irtisanomispäätöksen. Lisäksi säädettäisiin, että hyvinvointialueen olisi ilmoitettava sopimusosapuolelle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sopimuksen mitättömyydestä tai irtisanomisesta viimeistään 31.10.2023. Pykälän mukaan ostopalvelusopimus tai sopimuksen ehto on mitätön 1.1.2026 lukien. Jos sopimuksessa olisi kuitenkin sovittu lyhyemmästä irtisanomisajasta, sovellettaisiin ostopalvelusopimuksessa sovittua lyhyempää irtisanomisaikaa. Lisäksi hyvinvointialue ja sopimusosapuolella oleva yksityinen palveluntuottaja voisivat kuitenkin sopia lyhyemmästä siirtymäajasta. Jos hyvinvointialue kuitenkin katsoisi, että sopimuksen irtisanominen voisi johtaa palvelujen saatavuuden vaarantumiseen, voisi se päättää siirtymäajan pidentämisestä vielä kahdella vuodella edellyttäen, että sopimus olisi vielä alkuperäisen sopimuksen perusteella voimassa. Säännös ei mahdollistaisi siten, että hyvinvointialue pidentäisi yksipuolisesti sopimuksen voimassaoloa. Siirtymäkaudella on pyritty turvaamaan, että toiminnan uudelleenjärjestely voidaan toteuttaa hallitusti ja siten, ettei palvelujen saatavuus vaarantuisi sopimuksien ennenaikaisen päättämisen johdosta. Pidän tätä ehdotusta perusteltuna perustuslain 19 §:n perusoikeuksien toteuttamiseksi.

Ehdotetun voimaanpanolain 67 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Pykälän 2 momentin mukaan tämän lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asiaina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 15/2018 myös tuolloin ehdotettua valinnanvapauslain sääntelyä perustuslaissa säädetyn omaisuuden suojan näkökulmasta muun ohella toteamalla, että omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuus oikeudellisten oikeustoi-
mien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedelly-

tysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pitkä siirtymäaika ja neuvotteluvollisuus sopimuksen muuttamisesta turvaa perusoikeuksien saatavuutta kaikissa tapauksissa mutta myös lieventää mitättömyyden ja irtisanomisen sopimusosapuolelle aiheuttamaa haittaa. Lisäksi sopimuksien sisältöä voitaisiin muuttaa neuvotteluilla, mutta muuttaminen on mahdollista vain hankintalain reunaehtojen puitteissa. Täten säännöksessä on otettu huomioon suhteellisuusperiaate. Lisäksi perusteluissa todetaan, että irtisanottavien sopimuksien osalta on lisäksi otettava huomioon, että niissäkin suurin osa sopimuksista on tehty sinä aikana, kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu. Sopimussakkoehdon mitättömyysehto on välttämätön, koska ostopalvelusopimuksessa sopimussakkoehto on liittynyt nimenomaan tarpeeseen estää tulevia sote-järjestäjiä irtisanomaan sopimuksia. Täten sopimusosapuolelle ei voida katsoa syntyneen perusteltua luottamuksen suojaa.

Ehdotetulla voimaanpanolain sääntelyllä puututaan merkittäväällä tavalla voimassa olevien sosiaali- ja terveystalvelujen hankintasopimusten pysyvyyteen taannehtivasti. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Niihin kuuluu oikeus luottaa siihen, ettei sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa sääntelyä muuteta tavalla, joka kohtuuttomasti heikentää osapuolten asemaa. Nähdäkseni ehdotetut edellytykset sekä siirtymäaika, neuvottelumenettely ja oikeusturva koskevat järjestelyt ovat riittäviä sopimuksen mitättömyyttä koskevan takautuvan muutoksen kohtuullisuuden takaamiseksi.

Apulasioikeusasiamies

Maija Saksin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.