

## Perustuslakivaliokunta

**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**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Anna Kiiskinen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Maria Soininen, oikeusministeriö
- yksikönpäällikkö Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Ilpo Helismaa, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Erkki Papunen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

- oikeusneuvos Tuomo Antila, korkein oikeus
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- saamen kieliturvasihtööri Anne Kirste Aikio, saamelaiskäräjät
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- toimistopäällikkö Rainer Hiltunen, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- lakimies Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- johtava tutkija Teemu Lyytikäinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- tutkimuspäällikkö Mikko Peltola, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- hallintojohtaja Vuokko Ylinen, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- erityishuollon johtoryhmän puheenjohtaja, hallintopäällikkö Kalle Eklund, Eteva kuntayhtymä
- lakiasiaintoiminnan johtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- johtava lakimies Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- hallintopäällikkö John Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- varamaneuvos Harry Jansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- lainvalmistelija Diana Lönngrén, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- osastopäällikkö Bengt Michelsson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- rahoituspäällikkö Conny Nyholm, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- vanhempi oikeusasiantuntija Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- erityisasiantuntija Pirkko Selin-Grönlund, Kuurojen Liitto ry
- puheenjohtaja Sari Kokko, Vammaisfoorumi ry
- lakimies Henrik Gustafsson, Invalidiliitto ry edustaen Vammaisfoorumi ry:tä
- professori (emeritus) Pentti Arajärvi
- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg
- professori Kimmo Grönlund
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Lasse Lehtonen
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Teemu Malmi
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori (emerita) Eija Mäkinen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- tutkimusprofessori (emeritus) Markku Pekurinen
- professori (emerita) Anneli Pohjola
- professori Janne Salminen
- OTT, dosentti, tutkimusjohtaja Marjut Salokannel
- professori Jukka Snell
- professori Markku Suksi
- ministeri Lauri Tarasti
- lääketieteen tohtori, vararehtori Juha Teperi

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

- professori Otto Toivanen
- tenure track -tutkija, apulaisprofessori Liina-Kaisa Tynkkynen
- professori Asko Uoti
- professori Veikko Vahtera
- professori Pirkko Vartiainen
- akatemiaturkija, yliopistonlehtori Hanna Wass
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Kaarlo Tuori

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Laki hyvinvointialueesta on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.7.2021 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen Sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustointia koskevaa uudistusta koskevat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan porrastetusti siten, että hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen liittyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ehdotetun voimaantuloajan mukaisesti 1.7.2021, alueen toimintaan kytkeytyvät säännökset 1.3.2022 ja varsinaiset tehtävän hoitoa sekä verotusta ja rahoitusta koskevat lait 1.1.2023.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan muun muassa suhteessa perustuslain 2 §:ssä säädettyyn kansanvaltaisuuteen, 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, 17 §:ssä säädettyyn oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin, 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan, 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen ja muuhun alueelliseen itsehallintoon, 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevaan sääntelyyn ja 124 §:n edellytyksiin julkisen hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Lakiehdotukset arvioidaan voitavan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohdat*

##### *Esityksen perusratkaisut*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämismääräyksiä Uudellamaalla ehdotetaan kuitenkin järjestettävän muun maan ratkaisusta poiketen siten, että Helsingin kaupungille jää alueellaan edelleen niiden järjestämismääräyksiä. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaa Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä.

(2) Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

(3) Hallituksen esityksessä ehdotettu uudistus kohdistuu julkisesti rahoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon perusteisiin, ja se muuttaa perustavanlaatuisella tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis-, tuottamis- ja rahoitusvastuuta. Uudistus muuttaa myös julkisen vallan organisaatiota uudella itsehallinnon tasolla, mikä vähentää kunnallisen itsehallinnon tosiasiallista painoarvoa. Uudistus siirtää verotuksen painopistettä valtiollisen verotuksen suuntaan. Täten taloudellisen vallankäytön painopiste siirtyy merkittävästi kuntasektorilta valtion suuntaan.

(4) Perustuslakivaliokunta on todennut, että sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Esityksen lähtökohdat ovat tämän kannanoton mukaisia. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että sosiaali- ja terveystalouden uudistus saadaan perustuslainmukaisella tavalla toteutettua (PeVL 26/2017 vp, s. 77). Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei edellytetä mitään tiettyä järjestämistapaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan järjestämismääräyksiä on jo siirretty useilla alueilla kuntia suurempien järjestäjien vastuulle.

(5) Perustuslakivaliokunta on kahdella aikaisemmalla vaalikaudella käsitellyt ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp). Näitä ehdotuksia koskevat valiokunnan kannanotot ovat merkityksellisiä arvioitaessa nyt ehdotettua lainsäädäntöä. Erityisesti hyvinvointialueita koskevat säännösehdoitukset muistuttavat viime vaalikaudella maakunnista ehdotettua sääntelyä. Kuitenkin sääntely eroaa eräiltä keskeisiltä perusratkaisuiltaan aikaisemmista ehdotuksista merkittävästikin. Erityisesti tämä koskee yksityisten palveluntuottajien asemaa uudistuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä Uudellamaalla. Arvioinnin lähtökohdat ovat siten osin erilaiset kuin esimerkiksi viime vaalikauden uudistusta arvioitaessa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(6) Ehdotettu lainsäädäntö on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssäkin edellytetyn yhdenvertaisen toteutumisen kannalta, 121 §:n 1—3 momentissa säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon, perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon ja perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi koskevan säännöksen kannalta.

(7) Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämisen perusteltuisuuden lisäksi todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 63/2016 vp, s. 2—3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II). Valiokunta arvioi viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissa tuolloin ehdotetusta uudistuksesta laajasti sitä, turvaako uudistus perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin palveluihin (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp).

(8) Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. rahoituksen osalta PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp ja tehtävien osalta PeVL 65/2002 vp, s. 3). Valiokunta kiinnitti huomiota viime vaalikaudella ehdotettuun sääntelyyn erityisesti hallinnon uudistamiseen liittyvien kunnan omaisuuden kohdistuvien omaisuusjärjestelyiden osalta (PeVL 26/2017 vp, s. 30, PeVL 65/2018 vp, s. 22—25).

(9) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on viime vaalikaudella arvioinut laajasti tuolloin ehdotettua maakuntaitsehallintoa (PeVL 26/2017 vp, s. 18—30). Valiokunta korosti maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa.

(10) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

### *Käsittely perustuslakivaliokunnassa*

(11) Nyt arvioitava hallituksen esitys saapui perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten keskiviikkona 16.12.2020 (PeVP 98/2020 vp, § 6). Hallituksen esitys on erittäin laaja koko-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

naisuus. Esityksessä on 1669 sivua, ja se sisältää 50 lakiehdotusta, joissa on yhteensä 693 pykälää.

(12) Perustuslakivaliokunta on kuullut asian käsittelyn yhteydessä kymmeniä lausunnon alusta ilmeneviä asiantuntijoita. Valiokunta on viime vaalikauden sote-uudistuksen käsittelyn tapaan kuullut valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen erikoistuneiden yliopistotutkijoiden lisäksi myös sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoita sekä julkisen talouden asiantuntijoita. Valiokunta on käsitellyt esitystä 16.12.2020—21.5.2021 lähes 30 kokouksessa ja järjestänyt 24 asiantuntijakuulemistä. Osa kuulemisista on keskittynyt erityisiin kysymyksenasetteluihin, joiden yhteydessä valiokunta on lähettänyt asiantuntijoille täsmentyneitä kysymyksiä kannanoton pohjaksi. Osa kuulemisista on koronavirusepidemian vuoksi järjestetty etäyhteyksin.

(13) Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta ei lausunnossaan ota kantaa esityksen tarkoituksenmukaisuuteen. Perustuslakivaliokunta toimii kuitenkin perustuslain muuttamisen ohella Ahvenanmaan itsehallintoa, vaali-, kansalaisuus-, kieli- ja puoluelainsäädäntöä koskevissa asioissa yleensä mietintövaliokuntana, eikä valiokunnan lausuntoa ole näiltä osin rajattu välttämättä yksin perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttamiseen.

### *Itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla*

(14) Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uudet itsehallinnolliset kuntia suuremmat hallintoalueet, hyvinvointialueet. Hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämisestä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueesta annetussa laissa (1. lakiehdotus, jäljempänä myös hyvinvointialuelaki).

(15) Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9/II). Kuitenkaan 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 (PeVL 26/2017 vp, s. 20). Perustuslainsäätäjän ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp, s. 20).

(16) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustelujen mukaan se vastaa asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Kyseinen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännös kuului puolestaan seuraavasti: "lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin." Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallitusmuodon säännös sisälsi eräänlaisen lakivarauksen kaltaisen normin, joka velvoitti

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

ti säätämään laissa kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan merkitse sitä, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista on voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata (PeVL 26/2017 vp, s. 19).

(17) Perustuslakivaliokunta on edellä sanotun mukaisesti korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisinä kysymyksinä myös itsehallinnollisen alueen yleistä toimialaa ja verotusoikeutta.

(18) Hyvinvointialueiden rahoituksen ehdotetaan perustuvan valtion rahoitukseen (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 7. lakiehdotus, jäljempänä myös rahoituslaki). Hyvinvointialueella ei ehdoteta olevan omaa verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden tulonlähteitä ovat valtion rahoituksen lisäksi lähinnä asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Hyvinvointialue päättää rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

(19) Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavalta kuntia suurempien hallintoalueiden verotusoikeuden suhteen on laaja. Valiokunta on pitänyt itsenäistä verotusoikeutta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltuna, mutta ehdoton 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole (PeVL 26/2017 vp, s. 24).

(20) Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetty tehtävät. Hyvinvointialueen tehtäväksi ehdotetaan annettaviksi kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät (2. ja 3. lakiehdotus). Hyvinvointialueen toimiala ehdotetaan rajattavaksi lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin. Hyvinvointialueen itselleen ottaman lakisääteisiä tehtäviä tukevan tehtävän hoitaminen ei hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan saa laajuudeltaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lain 6 §:ssä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi hyvinvointialueen mahdollisuudesta harjoittaa liiketoimintaa. Tällaisen toiminnan tulee olla vähäriskistä, ja sen tulisi tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Lisäksi 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella ottaa hoidettavakseen sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen ja että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväään.

(21) Hyvinvointialueelle ei siten ehdoteta samanlaista yleistä toimialaa kuin kunnilla, vaan sen mahdollisuudet ottaa päätöksensä perusteella tehtäviä hoidettavakseen ovat huomattavasti rajatut kuin kunnan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntia suurempien hallintoalueiden puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty (PeVL 26/2017 vp, s. 22). Valiokunta on myös pitänyt selvänä, että yleinen toimiala vahvistaisi hallintoalueen itsehallinnollista asemaa (PeVL 26/2017 vp, s. 22). Yleisen toimialan ehdotetunkaltainen rajausta ei kuitenkaan muodostu perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### *Kansanvaltaisuus ja valtion ohjaus*

(22) Hyvinvointialueella on hyvinvointialueesta annettavaksi ehdotetun lain 22 §:n mukaan aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Aluevaltuuston päätösvallasta säädetään laissa lisäksi tarkemmin. Valtuutetut ja varavaltuutetut aluevaltuustoon valitaan lain 23 §:n mukaan hyvinvointialueella toimitettavissa vaaleissa.

(23) Hyvinvointialuelain ehdotetut hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät alueen organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi.

(24) Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (2. lakiehdotus, jäljempänä myös sote-järjestämislaki) ja laissa pelastustoimen järjestämisestä (3. lakiehdotus, jäljempänä myös pela-järjestämislaki) ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueen ohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja pelastustoimessa. Ohjausmekanismeja ovat ehdotuksen mukaan valtioneuvoston vuosittain vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet (sote-järjestämislaki 22 §, pela-järjestämislaki 8 §), sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunta (sote-järjestämislaki 23 §, pela-järjestämislaki 9 §), ministeriöiden vuotuiset ohjausneuvottelut hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden kanssa (sote-järjestämislaki 24 ja 37 §, pela-järjestämislaki 10 §), hyvinvointialueiden ohjauksen yhteinen tietopohja (sote-järjestämislaki 29—31 § ja pela-järjestämislaki 13—15 §) sekä valtioneuvoston toimivalta päättää tietyn edellytyksin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksesta (sote-järjestämislaki 38 §). Lisäksi hyvinvointialueiden toimintaa ohjataan myös hyvinvointialueiden investointien ohjausmallilla, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä.

(25) Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollinen ohjaus vahvistuisi ehdotuksen myötä verrattuna nykytilaan. Valtakunnallisella ohjauksella pyritään hallituksen esityksen mukaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti. Valtion ohjausta koskeva sääntelykokonaisuus vastaa hallituksen esityksen mukaan pitkälti viime vaalikauden ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi ja pelastustoimen järjestämislaiksi (HE 15/2017 vp ja HE 16/2017 vp).

(26) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan valiokunnan mukaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmin ehdotettua maakuntien päätöksentekojärjestelmää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen täyttävänä (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa.



## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(27) Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseessä olevan kaltaisen suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toistaa kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp, s. 21).

(28) Aluevaalien suhteellisuudesta ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialuelain 23 §:ssä. Aluevaalien toimittamisesta ehdotetaan säädettäväksi vaalilaissa, johon muun muassa lisätään uusi 10 a luku. Kuntavaalit toimitetaan vaalilain 144 §:n mukaan samanaikaisesti aluevaalien kanssa.

(29) Kukin hyvinvointialue muodostaa ehdotuksen mukaan oman vaalipiirinsä aluevaaleissa. Hallituksen esityksessä (s. 1181) tarkastellaan suhteellisuuden toteutumista aluevaaleissa. Laskennallisen piilevän äänikynnyksen todetaan esityksessä käytetyn laskelman mukaan jäävän kaikilla hyvinvointialueilla melko alhaiseksi ja vaihtelevan eri hyvinvointialueilla vain vähän. Matala piilevä äänikynnys on omiaan tarjoamaan kaiken kokoisille puolueille mahdollisuuksia saada edustajiaan valituksi aluevaltuustoon. Toisaalta sen arvioidaan voivan johtaa myös valtuustojen poliittiseen pirstaloitumiseen.

(30) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvallan periaatteen kannalta huomiota siihen, että äänestäjillä on saatavilla riittävä kokonaiskuva vaaleissa vaalittavan toimielimen tehtävistä ja toimivallasta (PeVL 65/2018 vp, s. 21). Valiokunta pitää tärkeänä, että hyvinvointialueiden ja aluevaltuustojen tehtävistä viestitään riittävän laajasti ja ymmärrettävästi. Valiokunta korostaa lisäksi tarvetta seurata aluevaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien alueellisen edustavuuden toteutumista.

(31) Hyvinvointialuelaisissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi muista aluehallinnon kansanvaltaisuuden edistämiseen pyrkivistä keinoista. Hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on lain 29 §:n mukaan oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Hyvinvointialueen asukkaille ehdotetaan lain 30 §:ssä oikeutta tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi 31 §:ssä ehdotetaan, että aluevaltuusto voi päättää järjestää hyvinvointialueella neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voi ehdotuksen mukaan tehdä vähintään 3 % hyvinvointialueen 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Hyvinvointialueelle ehdotetaan lisäksi perustettavaksi myös vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia henkilöitä varten (32 §) sekä kaksikielisille hyvinvointialueille kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueelle saamen kielen lautakunta (33 §). Perustuslakivaliokunta pitää ehdotuksia hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista perusteltuina. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely tarjoaa hyvät mahdollisuudet vahvistaa hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(32) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja (HE 1/1998 vp, s. 6). Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva perustuslain 14 § sisältää säännökset oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä vaali- ja osallistumisoikeutta koskevaa perusoikeussäännöstä perusteltiin sillä, että oikeus äänestää vaaleissa sekä kansanäänestyksessä tulee voida johtaa suoraan valtiojärjestyksemme perusteet sisältävästä hallitusmuodosta (HE 309/1993 vp, 61/II). Kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus nostettiin perustuslain tasolle, koska vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voitiin rinnastaa valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 61). Sitten säännökseen lisättiin perustuslain tarkistamisen yhteydessä vuonna 2011 uusi 2 momentti oikeudesta äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa (HE 60/2010 vp, s. 21/I).

(33) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 14 §:ää tulee edellä sanotun johdosta täydentää siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi myös aluevaalit. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä. Perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa alueellisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 26). Valtioneuvoston on syytä ryhtyä sanotunkaltaisen täydennyksen valmisteluun.

### *Lakisääteisyys*

(34) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.

(35) Perustuslakivaliokunta kiinnitti viime vaalikauden sote-esityksiä ja pelastustoimen järjestämistä koskevaa esitystä käsitellessään huomiota itsehallinnon lakisääteisyyskannalta asetustenantovaltuuksia koskevaan sääntelyyn ja esitti useita säätämisyjärjestykseen vaikuttavia huomioita (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26—28 ja PeVL 27/2017 vp, s. 2—3). Nyt ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly vastaavia ongelmia lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

### *Luottamushenkilöiden asema*

(36) Hyvinvointialuelain 88 §:ssä säädetään luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta. Luottamushenkilöllä on oikeus saada hyvinvointialueen viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 593—594) mukaan salassapitosäännökset rajaavat tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä on kuitenkin perustelujen mukaan aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seurantaa ja valvontaa varten.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(37) Kuntalaissa on nyt ehdotettua vastaava säännös, jonka säätämisen yhteydessä perustuslaki-valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustelulausuma vaikutti ristiriitaiselta suhteessa ehdotettuun säännökseen (PeVL 63/2014 vp, s. 3—4). Valiokunta kuitenkin tuolloin katsoi saamansa selvityksen perusteella, että perusteluissa oli tarkoitus viitata kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että perusteluja oli syytä täsmentää tältä osin. Hallintovaliokunta täsmensikin mietinnössään, että mainitulla lauseella perusteluissa viitataan kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja (HaVM 55/2014 vp). Vastaava täsmennys kuitenkin puuttuu nyt ehdotetun säännöksen perusteluista. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä tarkastella asiaa mietinnössään.

### *Kunnallinen itsehallinto*

(38) Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

(39) Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

(40) Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176).

(41) Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 15/2020 vp, s. 4—5).

(42) Nyt arvioitava uudistus merkitsee, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät, jotka muodostavat merkittävän osan kuntien toiminnasta sekä taloudellisesti että toiminnallisesti, siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Tämän johdosta myös kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus ehdotetaan siirrettäväksi hyvinvointialueen omistukseen. Esityksessä ehdotetaan myös alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna. Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus uudeksi laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### *Tehtävien siirto*

(43) Nyt arvioitavassa uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla. Siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettaviksi lailla, joten niiden siirtämistä koskee myös lailla säätämisen vaatimus (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 14). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. rahoituksen osalta PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp ja tehtävien osalta PeVL 65/2002 vp, s. 3). Kuntien tehtäviä ei näin ollen voida siirtää perustuslain 121 §:n sääntelyä ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen hyvinvointialueelle täysin vapaasti (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 14).

(44) Perustuslain 121 §:n sanamuodon mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175). Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:stä johtuu, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa (PeVL 26/2017 vp, s. 14). Tämä merkitsee, että säädettäessä tavallisella lailla hyvinvointialueen itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei sääntely tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä (PeVL 26/2017 vp, s. 14—15).

(45) Kuntien tehtävien laajamittainen siirtäminen alueellisen itsehallinnon tasolle sinänsä vähentää kunnallisen itsehallinnon painoarvoa (PeVL 26/2017 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin jo vuoden 2014 valtiopäivillä yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustuslain sallimaksi vaihtoehdoksi tehtävien siirtämisen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 8). Valiokunta katsoi edellisen vaalikauden uudistuksen arvioinnin yhteydessä nimenomaisesti, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Kunnille olisi jäänyt valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun nyt ehdotettua laajemman tehtävänsiirron jälkeenkin edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla olisi säilynyt myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Merkitystä oli myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (PeVL 26/2017 vp, s. 15).

(46) Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä hyvinvointialueille siirretään vähemmän tehtäviä kuin viime vaalikaudella ehdotetussa maakuntauudistuksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu kunnalle annettujen lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei tämä ja edellä sanottu huomioiden ole nyt arvioitavan hallituksen esityksen mukaisena ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä kunnallisesta itsehallinnosta säädetyn kanssa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### *Kuntien omaisuusjärjestelyt*

(47) Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettavaksi ehdotetun lain (6. lakiehdotus, jäljempänä myös voimaantulolaki) 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueille siirtyvän omaisuuden omaisuusjärjestelyistä. Uudistuksen seurauksena kuntien omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi hyvinvointialueen omistukseen. Myös kuntaa sitovat sopimukset ja vastuut siirtyisivät hyvinvointialueelle.

(48) Perustuslakivaliokunta arvioi viime vaalikauden uudistusehdotuksen yhteydessä asiallisesti samankaltaista sääntelyä lähtökohdasta, jonka mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 26/2017 vp, s. 17—18). Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautui näin ollen siihen, johtaako omaisuuden siirto kunnilta sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

(49) Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyn olevan sinänsä perustuslainmukaista, mutta katsoi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät olleet vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voitu pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. Valiokunnan mukaan silloisessa voimaantulolaissa tuli säädöspäätöksellisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely, mikä oli mahdollista toteuttaa erilaisin tavoin. Edellytykset tuli kuitenkin kytkeä yksittäisille kunnille arvioitavana olleesta uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin. Täydennys oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä (PeVL 26/2017 vp, s. 18).

(50) Perustuslakivaliokunta arvioi myöhemmin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnosta, jossa voimaantulolakiin ehdotettiin lisättäväksi sääntely kunnan oikeudesta korvaukseen ja korvausmenettelystä (PeVL 65/2018 vp, s. 22). Säännösehdoituksen mukaan kunnalla olisi ollut oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus luvussa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella aiheutuvista kustannuksista. Korvaustarvetta olisi arvioitu kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan korvauksen ei olisi tullut rajoittua ehdotuksen mukaisesti vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti kaikki voimaantulolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä edelleen täsmentää siten, että siitä käy selkeämmin ilmi kaikkiin omaisuusjärjestelyihin ulottuva soveltamisala.

(51) Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena myös tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen (PeVL 65/2018 vp, s. 22). Valiokunnan mukaan pääsääntönä ollut yhden prosenttiyksikön korotustarve nosti kynnyksen korvauksen saamiselle niin korkealle, että kompensatiomenettely voi jäädä merkityksettömäksi. Valiokunnan mukaan kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi sinänsä olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, mutta ei kuitenkaan ainoa kriteeri.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(52) Perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä sääntelyn soveltamisalan ja korvauksen myöntämiskynnyksen täsmentämistä siten, ettei kompensatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta (PeVL 65/2018 vp, s. 22).

(53) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen voimaanpanolakiehdotuksen 43 §:ssä on pääosin otettu huomioon valiokunnan esittämät huomiot korvaussääntelystä. Oikeus korvauksen saamiseen on kuitenkin edelleen sidottu vain kunnallisveroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Vaikka korvausrajaa on alennettu, ei nyt ehdotettu sääntely korvauksesta täysin vastaa valiokunnan edellyttämää.

(54) Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena, että valiokunnan säätämisjärjestyskysymyksenä pitämä vaatimus sivuutetaan esityksessä viittaamalla lähinnä yksityisen konsultin tekemään tutkimukseen, joka hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan todistaa, ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi (s. 1162—1163). Valiokunnan mielestä voimaanpanolakiehdotuksen 43 §:n sääntelyä korvauksen edellytyksistä on täydennettävä myös muilla kriteereillä, jotka turvaavat kunnan taloudellisen itsehallinnon. Tällainen muutos on edellytyksenä voimaanpanolakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä sanottu täydennys voidaan muotoilla esimerkiksi nyt ehdotettua sääntelyä täydentäväksi edellytykseksi korvauksen maksamisesta, jos muu erityinen syy osoittaa omaisuusjärjestelyn ilmeisesti vaarantavan kunnan mahdollisuuden päättää omasta taloudestaan.

### *Kunnallisveroprosentin väliaikainen alennus*

(55) Hallituksen esityksessä ehdotetaan alennettavaksi kuntien kunnallisveroprosenttia yhtenä vuonna. Voimaanpanolain 55 §:n mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä 13,26 prosenttiyksiköllä. Lisäksi verotusmenettelystä annetun lain 91 b § sisältää viimesijaisen säännöksen vuonna 2023 sovellettavasta kunnallisveroprosentista. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2023 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti.

(56) Perustuslakivaliokunta arvioi vastaavaa sääntelyä viime vaalikauden uudistusehdotuksen yhteydessä lähtökohdasta, jonka mukaan sääntely asettaa uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle, ja sen voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kanssa (PeVL 26/2017 vp, s. 15—16). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei sopinut hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja perustuslain esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa. Valiokunta viittasi toisaalta todenneensa, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta ja että lainsäätäjät on toimivaltaiset järjestämään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia.

(57) Verosta säätäminen kuuluu perustuslain mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee perustuslakivaliokunnan mukaan verorasituksen eri osatekijöiden, kuten ve-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

ropohjan, verokannan ja huojennusten, sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä (PeVL 51/2005 vp, s. 2/I). Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 12 ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain 121 §:n vastaisena esimerkiksi lakiehdotusta, jolla rajoitettiin kuntien valtaa päättää kiinteistöveroprosentin suuruudesta (PeVL 51/2005 vp). Valiokunta piti nyt ehdotettua vastaavan sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta viime vaalikauden uudistusehdotuksen yhteydessä merkityksellisenä myös sitä, että lähtötasona säädettäväksi ehdotetulle veroprosentille olivat kuntien itsensä aiemmin päättämät veroprosentit. Lisäksi merkityksellistä oli, että rajoituksen tekeminen oli verovelvollisten intressissä: ehdotuksen tavoite oli estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia.

(58) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että tasasuuruinen veroprosentin alennus voi johtaa yksittäistapauksissa suurempaan leikkaukseen kuin siirrettävät tehtävät edellyttäisivät. Kunnallisen verotusoikeuden perustuslaillisen suojan näkökulmasta tällainen leikkaus ei ole kokonaan ongelmaton. Valiokunnan mukaan tällaiselle järjestelylle on kuitenkin esitettävissä painavia perusteita, vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosentin lakisääteinen alentaminen rajoittaa kuntien verotusoikeutta. Valiokunnan mukaan nämä perusteet liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä (PeVL 26/2017 vp, s. 16, ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2—3).

### *Kuntien mahdollisuus huolehtia tehtävistään uudistuksen jälkeen*

(59) Kunnille jää huolimatta ehdotetusta tehtävien siirrosta hyvinvointialueille edelleen merkittävä määrä paikallisia lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi kunnat voivat yleisen toimialansa puitteissa edelleen ottaa itselleen myös muita tehtäviä. Verotusoikeutta koskevan sääntelyn seurauksena kuntien verotulot laskisivat huomattavasti. Verotulojen vähenemistä vastaa hallituksen esityksen mukaan kuitenkin pääpiirteissään menojen pienentyminen tehtävien siirron johdosta.

(60) Hallituksen esitykseen sisältyy uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää ehdotetaan hallituksen esityksen mukaan (s. 201—202) muutettavaksi, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjasta riippumatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään (PeVL 16/2014 vp, s. 2).

(61) Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kuntien tehtävien rahoitukseen muodostuvat siten hallituksen esityksen mukaan lähtökohtaisesti neutraaleiksi. Tähän vaikuttaa myös valtionosuusjärjestelmään liitettäväksi ehdotettu järjestelmämuutoksen tasaus ja kuntakohtaisen muutoksen euronääräinen raja, joilla pyritään rajaamaan ja lieventämään tehtävien ja valtionosuuksien siirrosta aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen. Esityksen perustelujen (s. 1158) mukaan uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, ja yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohti. Vaikutuksia on arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueittain hallituksen esityksessä

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(s. 238—242 ja 244—245). Hallituksen esitykseen sisältyy myös arvio vaihtoehtoisista malleista (s. 450).

(62) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

(63) Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

(64) Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

(65) Hallituksen esityksen mukaisessa uudistuksessa ei sinänsä ole kysymys uusista kunnille annettavista tehtävistä. Perustuslakivaliokunnalla ei siten ole, huomioiden edellä sanottu tulojen vähenemistä lähtökohtaisesti vastaavan menojen vähentymisen, lähtökohtaista huomauttamista sääntelyyn rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetusta sääntelystä voi kuitenkin aiheutua eroja esimerkiksi yli 100 000 asukkaan kuntien ja niitä pienempien kuntien rahoitusaseman välillä ja uudistus saattaa kohdella kasvukuntia taantuvia alueita huonommin. Valiokunta on edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä 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).

(66) Perustuslakivaliokunta painottaa, että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyuden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Valiokunta painottaa lisäksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ydinelementtien merkitystä erityisesti yleisen toimialan ja siihen kytkeytyvän verotuksen osalta sekä huolehtimista kuntien mahdollisuudesta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tällä on erityistä merkitystä myös kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamishankkeissa.



## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen*

#### *Sääntelyn perusratkaisut*

(67) Hyvinvointialue vastaa sote-järjestämislain 8 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä, jonka mukaan hyvinvointialue vastaa muun muassa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta säädetään sote-järjestämislain 3 luvussa.

(68) Hyvinvointialueella on sote-järjestämislain mukaan oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

(69) Ehdotettu sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I).

(70) Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, ei se kuitenkaan estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten se 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 useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp). Esimerkiksi palveluseteli on valiokunnan aiemman kannan mukaan yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (ks. PeVL

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

26/2017 vp, s. 32 ja 54 ja PeVL 10/2009 vp). Viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että julkisella vallalla on perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Perustuslaista ei kuitenkaan johdu tarkkoja rajoja oman tuotannon määrälle tai sen toteuttamisen tavoille. Valiokunnan mielestä oleellista on varmistaa lainsäädännössä se, että vastuussa oleva järjestäjä voi kaikissa tilanteissa turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän saatavuuden.

(71) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. 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).

(72) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että 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, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan 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 (PeVL 26/2017 vp, s. 33).

(73) Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa sen perustuslakivaliokunnan kannanoton kanssa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen 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, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4).

(74) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaillinen ongelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin saattaa syntyä, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 26/2017 vp, s. 37—38). Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tällaisesta tilanteesta ei nyt ehdotettavassa sääntelyssä ole kyse. Valiokunta painottaa kuitenkin, että valtioneuvoston on seurattava nyt ehdotettavan uudistuksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumiseen tarkasti ja puututtava mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin viipymättä. Uudistuksen toimeenpanossa on lisäksi perustuslain 6 §:stä ja 19 §:n 3 momentista johtuvista syistä välttämätöntä huolehtia palveluiden riittävästä ja yhdenvertaisesta saatavuudesta niin valtakunnallisesti kuin eri hyvinvointialueiden sisälläkin. Palveluiden riittävästä ja yhdenvertaisesta saatavuudesta on syytä huolehtia myös niissä tapauksissa, joissa yksittäinen kunta on ennen uudistusta kuulunut yhteen maakuntaan ja toisessa maakunnassa olevaan sote-yhteistyöalueeseen ja jonka palvelut uudistuksen jälkeen järjestetään hyvinvointialueiden välisellä sopimuksella.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(75) Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueet perustettaisiin suoraan voimaanpanolain nojalla 1.7.2021. Ensimmäiset hyvinvointialuevaalit toimitettaisiin esityksen mukaan tammi-kuun lopussa 2022, ja aluevaltuustot käynnistäisivät toimintansa 1.3.2022. Vastuu uudistuksen kohteena olevista tehtävistä siirtyisi kokonaisuudessaan hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uudennaan erillisratkaisua koskeva lakiehdotus ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023, jolloin järjestämisvastuu siirtyisi HUS:lta HUS-yhtymälle. Perustuslakivaliokunnan mielestä aikataulu vaikuttaa uudistuksen merkitys ja mittavuus huomioiden kireältä.

(76) Perustuslakivaliokunta painotti viime vaalikauden uudistusehdotusta arvioidessaan vaatimusta uudistuksen hallitusta toimeenpanosta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 45). Vaikka nyt ehdotetun uudistuksen toimeenpanoon ei sisälly viime vaalikaudella rauenneeseen esitykseen rinnastuvia riskitekijöitä, on perustuslakivaliokunnan mielestä selvää, että hyvinvointialueilla on tehtävien siirtyessä oltava riittävät toiminnalliset ja muut edellytykset järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi. Muun ohella asiakkaita koskevien tietojärjestelmien tulee olla potilasturvallisuuden takaamiseksi valmiita. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on kiinnitettävä huomiota uudistuksen aikatauluun ja tarvittaessa muutettava sääntelyä. Valiokunta muistuttaa lisäksi, että lainsäädännön hyväksymisen ja ensimmäisten vaalien välillä tulee olla vähintään puoli vuotta.

### *Palvelujen hankkiminen*

(77) Hyvinvointialue voi sote-järjestämislain 12 §:n mukaan tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen on huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Hallituksen esityksen mukaan hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Lain 12 §:ssä säädetään lisäksi niistä palveluista, joita hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta.

(78) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(79) Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden sote-uudistusehdotuksen yhteydessä arvioinut varsin laajasti silloin ehdotettua sääntelyä yksityisten palveluntarjoajien asemasta ja tehtävistä perustuslain 124 §:n kannalta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 46—57, PeVL 15/2018 vp, s. 7—9 ja 28—33, PeVL 65/2018 vp, s. 37—42). Tuolloin ehdotetun valinnanvapausmallin myötä yksityisille palvelujen tuottajille olisi siirretty merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvästä julkisten hallintotehtävien piiristä. Nyt ehdotettava sääntely poikkeaa yksityisten palveluntarjoajien aseman ja tehtävien kannalta hyvin merkittävästi tuolloin ehdotetusta ja täyttää perusratkaisuiltaan hyvin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(80) Ehdotetussa alihankintaa koskevassa sääntelyssä on pääosin otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot alihankinnasta. Yksityisten palveluntuottajien huomattavasti viime vaalikaudella ehdotettua vähäisempi asema ja rajatunmat tehtävät huomioon ottaen alihankintaa koskeva sääntely 17 §:ssä ei nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä muodostu ongelmalliseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan alihankinnasta nyt ehdotettua väljempikin sääntely on mahdollinen, kunhan sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset.

(81) Ulkoistettuja palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sovelletaan ehdotetun sote-järjestämislain 20 §:n mukaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuihin ulkoistettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Sama koskisi hankittuja ja vuokrattuja työntekijöitä. Ehdotettu sääntely toteuttaa sitä perustuslakivaliokunnan vaikiintuneeseen käytäntöön perustuvaa vaatimusta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49).

(82) Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Nyt ehdotettu sääntely on valiokunnan käsityksen mukaan muotoiltu samalla tavalla kuin julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuuta koskeva sääntely tavanomaisestikin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin nyt käsillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä.

(83) Hyvinvointialueen on sote-järjestämislain 12 §:n 3 momentin pääsäännön mukaan vastattava palvelutarpeen arvioinnista hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Hyvinvointialue voi poiketa tästä pääsäännöstä momentissa tarkemmin määritellyssä laajuudessa. Lähetteen perusteella tehtävän terveydenhuoltolain 52 §:ssä tarkoitettun ratkaisun asiakkaan ottamisesta sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoidon toteuttavaan toimintayksikköön sairaanhoitoa varten ja siihen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut sekä sairaalaan otetun asiakkaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut tekee kuitenkin virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri.

(84) Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden sote-esitystä arvioidessaan todennut, että julkisen vallan (tuolloin ehdotettujen maakuntien) on kyettävä varmistamaan muun muassa se, että palvelutarpeen arviointi toteutuu yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti (PeVL 26/2017 vp, s. 38—39). Valiokunta pitää julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitetun turvaamisvelvollisuuden ja myös hyvinvointialueiden järjestämistehtävän asianmukaisen hoidon kannalta sinänsä perusteltuna, että julkisen vallan vastuulle kuuluu erikoissairaanhoidon pääsyä koskeva palvelutarpeen arviointi. Hoitoratkaisujen tekemisessä on kyse ennen muuta lääketieteellisestä arviosta. Valiokunnan käsityksen mukaan 12 §:n 3 momentin sääntelyä väljempikin sääntely yksityisen palveluntuottajan oikeudesta tehdä palvelutarpeen arviointia on siten perustuslain kannalta mahdollinen.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(85) Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota tuolloin ehdotettuun sääntelyyn asiakassuunnitelmasta ja siihen mahdollisesti kytkeytyvistä oikeusvaikutuksista (PeVL 15/2018 vp, s. 25—28). Valiokunnan mukaan asiakkaalla tuli olla suunnitelman sitovan osan osalta käytettävissä oikeussuojakeino. Valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen erityisen tarkkaan selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia asiakassuunnitelman sitovuus ja suunnitelmaan kohdistuva valituskelpoisuus aiheuttaisivat muun muassa oikeusturvan toteuttamisessa tuomioistuimissa (PeVL 15/2018 vp, s. 28). Nyt ehdotettavaan sote-järjestämislakiin ei sisälly sääntelyä vastaavanlaisesta asiakassuunnitelmasta eikä lakiehdotuksella siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myöskään ole vastaavia vaikutuksia oikeusturvan toteuttamiseen tuomioistuimissa.

### *Julkisomisteiset yhteisöt*

(86) Sote-järjestämislakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin yksityisen palveluntuottajan määrittämään kuuluvat myös julkisomisteiset yhteisöt, kuten yhden tai useamman hyvinvointialueen yksinomaisessa määräysvallassa olevat yhteisöt. Myös hyvinvointialueen, kunnan ja valtion omistamiin yhteisöihin sovelletaan siten lain 3 luvun säännöksiä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta.

(87) Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden sote-esityksen käsittelyn yhteydessä todennut, että maakunnan perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus on ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Valiokunnan mukaan kun perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämivastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp, s. 17—18). Valiokunta edellytti sittemmin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen sääntelyä täsmennettävän siten, että siinä määritellään säädösperustaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että se kykenee näillä keinoin kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2018 vp, s. 17). Nyt ehdotettu sääntely poikkeaa tältä osin merkittävästi viime vaalikaudella ehdotetusta ja täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä omalle tuotannolle asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että se arvioi tässä lausunnossa nyt ehdotettua sääntelyä eikä laajemmin sitä, millaisilla mahdollisilla muilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla sosiaali- ja terveydenhuoltoa voitaisiin järjestää perustuslain mukaisesti.

(88) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslaista ei johdu, että julkisomisteisia yhteisöjä olisi lainsäädännössä kohdeltava sosiaali- ja terveyspalveluja järjestettäessä tai omaa tuotantoa määriteltäessä samalla tavoin kuin sellaisia yhteisöjä, joiden omistusphoja ja tarkoitus

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

on erilainen. Asiassa merkitystä on muun muassa yhteisön määräysvallalla ja valvonnan ja ohjauksen järjestämisellä. Ehdotonta estettä julkisomisteisen yhteisön ehdotettua laajemmalle asemalle osana omaa tuotantoa ei valiokunnan mielestä ole, kunhan perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät annettaessa julkisia hallintotehtäviä julkisomisteiselle yhteisölle.

(89) Perustuslakivaliokunta toteaa selvyiden vuoksi, että julkisomisteiset yhteisöt eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Siten julkisen hallintotehtävän antamisen julkisomisteiselle yhteisölle tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset esimerkiksi tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunta on arvioidessaan edellisen vaalikauden uudistusehdotusta kiinnittänyt perustuslain 124 §:n osalta erityistä huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan (PeVL 26/2017 vp, s. 25, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on kuitenkin todennut valvonnan ja ohjauksen järjestämisen olevan jossain määrin helpompaa voittoa tavoittelemattoman valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä (PeVL 8/2014 vp, s. 4/II). Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi kuntien omistajaohjauksen toimivuudesta on saatu hyviä kokemuksia. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voivat olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna kuntaa suuremman hallintoalueen suoraan päätöksentekoon (PeVL 26/2017 vp, s. 25, ks. myös kuntien osalta PeVL 63/2014 vp).

(90) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan julkisomisteisten yhteisöjen aseman järjestäminen nyt ehdotetusta sääntelystä poikkeavalla tavalla vaikuttaisi esimerkiksi sote-järjestämislain sisältöön. Lisäksi selvittäväksi tulisi mahdollisesti muun muassa EU-oikeudellisia kysymyksiä.

(91) Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Hallitus voi tällöin antaa asiasta joko kokonaan uuden esityksen tai perustuslain 71 §:ssä tarkoitettua täydentävän esityksen. Tämä takaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen (ks. PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valiokunnan käsityksen mukaan julkisomisteisten yhteisöjen asemaa koskeva mahdollinen säädösvalmistelu on tehtävä valtioneuvostossa.

### **Rahoitus**

(92) Valtion rahoituksesta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen ehdotetaan säädettäväksi laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (7. lakiehdotus, jäljempänä myös rahoituslaki). Hyvinvointialue päättää lain 4 §:n mukaan saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueella on oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin siitä erikseen säädetään sekä päättää maksutulosten käytöstä.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(93) Perustuslakivaliokunta totesi viime vaalikauden sote-esitystä arvioidessaan, ettei kuntia suurempien hallintoalueiden rahoituksen riittävydestä ollut kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp).

(94) Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiösääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

(95) Hyvinvointialueille myönnetään rahoituslain 3 §:n mukaan valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, saamenkielisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella. Rahoitus perustuu pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon ennakoituun palvelutarpeeseen. Palvelutarvetekijät perustuvat hallituksen esityksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen huhtikuussa 2020 julkaistuun tutkimukseen.

(96) Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23). Perustuslakivaliokunnalla ei sinänsä ole huomautettavaa 3 §:n sääntelystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että palvelutarvetekijöissä tulee ottaa huomioon paitsi terveydenhuollon myös sosiaalihuollon kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä laajasti. Lisäksi on välttämätöntä jatkuvasti arvioida tarvetekijöinä huomioon otettavien seikkojen luetteloa ja niiden painokertoimia.

(97) Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu rahoituslain 6 §:n mukaan hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain ottaen huomioon muun muassa palvelutarpeen muutos osittain, kustannustason muutos ja hyvinvointialueiden tehtävämuutokset.

(98) Palvelutarpeen arvioitu kasvu otetaan rahoituslain 36 §:n mukaan huomioon täysimääräisesti vuosina 2023 ja 2024 rahoituksen tasossa, mutta sen jälkeen palvelutarpeen kasvu huomioidaan rahoituslain 7 §:n mukaan 80-prosenttisesti.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(99) Kustannustason muutoksen vaikutus valtion rahoitukseen määräytyy rahoituslain 8 §:n mukaan hyvinvointialueen hintaindeksin perusteella. Indeksiksi muodostuu yleisestä ansiotasoindeksistä (0,60), kuluttajahintaindeksistä (0,30) ja hyvinvointialueyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisesta muutoksesta (0,10). Ehdotus hyvinvointialueen hintaindeksistä muistuttaa paljolti viime vaalikauden sote-esitykseen sisällyntä ehdotusta maakuntaindeksistä. Kumpikaan indekseistä ei muodostu juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä merkityksellisenä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille saattoi valiokunnan mukaan muodostua rakenteellinen jännite, mihin vaikuttivat kuitenkin eräät muutkin tuolloiseen esitykseen sisällyneet ehdotukset (PeVL 15/2018 vp, s. 22, PeVL 65/2018 vp, s. 26—27). Perustuslakivaliokunta pitää silti nytkin mahdollisena, että valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus erkaantuu vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista erityisesti sellaisilla alueilla, joissa kustannustaso on korkea. Valiokunnan mielestä sääntelyä indeksin rakenteesta voi olla aiheellista muuttaa. Vähintäänkin on välttämätöntä seurata indeksin ja todellisten järjestämiskustannusten vastavuutta.

(100) Vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan rahoituslain 7 §:n mukaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viime vaalikauden sote-esitykseen sisällyntä maakuntien rahoituslakia todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 vp, s. 24). Tältä kannalta merkityksellisiä ovat nyt ehdotetut rahoituslain 10 §:n säännökset toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännökset hyvinvointialueen lisärahoituksesta.

(101) Jos 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, hyvinvointialueella on rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaan oikeus saada 2—4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätöiset tehtävät. Lisärahoituksesta päättää rahoituslain 26 §:n mukaan valtioneuvosto. Lisärahoitusta koskevan päätöksen valmistelua varten asetetaan valmisteluryhmä, jonka tehtävänä on 26 §:n 2 momentin mukaan arvioida muun muassa lisärahoituksen edellytyksiä ja tarvittavan lisärahoituksen määrä. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon.

(102) Lisärahoituksen saaminen ja määrä sidotaan 11 §:ssä palvelujen järjestämisen vaarantamiseen ja toisaalta tarpeeseen. Kynnys lisärahoituksen saamiseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu tässä suhteessa liian korkeaksi (PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 65/2018 vp s. 27). Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täytyessä oikeus, eikä myöntäminen riipu tältä osin valtioneuvoston harkinnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota rahoituslain 26 §:n 1 momentin sanamuotoon, jota on selvyuden vuoksi syytä muuttaa korvaamalla ilmaisu "voidaan myöntää" esimerkiksi ilmaisulla "myönnetään".



## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(103) Ehdotetusta rahoitusmallista johtuu, että investointeja ja niitä vastaavia sopimuksia koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa ohjataan lailla ja laissa säädetyillä ministeriöiden päätöksillä. Hyvinvointialueet voivat toteuttaa investointeja vain valtioneuvoston lainanottovaltuuden puitteissa. Sote-järjestämislakiehdotuksen 26 §:n mukaan hyvinvointialue saa toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö on hyväksynyt sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa. Sääntely kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että investointien rahoitus ei hyvinvointialuelakiehdotuksen 15 §:n mukaan lähtökohtaisesti perustu hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin vaan niiden lainanhoitokykyyn. Valiokunta painottaa edellä sanotun mukaisesti perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä palvelutarpeiden edellyttämien investointien — laajasti ymmärrettynä — turvaamiseksi hyvinvointialueilla.

(104) Sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelma voidaan jättää hyväksymättä muun ohella, jos on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä.

(105) Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden uudistusehdotusta arvioidessaan pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä investointien ohjausta määrittävän asetuksenantovaltuuden täsmentämistä laajakantoisuuden tarkemmilla kriteereillä (PeVL 26/2017 vp, s. 27). Nyt ehdotettuun sääntelyyn sisältyy nimenomaiset säännökset siitä, mitä tarkoitetaan sen soveltamista määrittävällä laajakantoisella tai muutoin merkittävällä investoinnilla. Investointien laajakantoisuuden ja merkittävyyden kriteerit ovat valiokunnan mielestä kuitenkin varsin yleispiirteisiä. Sääntelyä on syytä täsmentää edelleen.

(106) Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota edellä mainittujen erityisten seurantarpeiden lisäksi siihen, että myös rahoituksen kokonaisuuden riittävyttä on välttämätöntä tarkastella (ks. myös VaVL 1/2021 vp, s. 9). Perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta rahoitusjärjestelmän käynnistämisyvaiheessa olisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusteltua ottaa huomioon myös hyvinvointialueiden hoidettavaksi siirtyvä hoitovelka ja covid-19-epidemian aiheuttamat vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

### ***Uudenmaan erillISRatkaisu***

(107) Hallituksen esityksen 5. lakiehdotus sisältää sääntelyn sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Uudellamaalla.

(108) ErillISRatkaisua koskevan lakiehdotuksen mukaan Uudenmaan maakunnassa on muista maakunnista poiketen neljä hyvinvointialuetta, joille siirretään nykyisin kuntien vastuulla olevat

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Helsingin kaupunki jää hyvinvointialuejaon ulkopuolelle, ja sillä on edelleen näiden palveluiden järjestämistä vastuu. Erikoissairaanhoidon ja yliopistolliseen sairaalatoimintaan liittyvien tehtävien osalta tehtäviä on säädetty lailla HUS-yhtymälle. Lisäksi hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUS:lle lailla säädettyä HUS-järjestämissopimuksen perusteella.

(109) Uudenmaan erillisratkaisu poikkeaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen osalta hallinnolliselta malliltaan muussa maassa toteutettavaksi ehdotetusta mallista. Järjestämistä vastuun integraatio ei toteudu samanlaisen yhden hallinnon toimesta kuin muualla maassa, ja erilainen hallintomalli asettaa Uudenmaan asukkaat erilaiseen asemaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

(110) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista ei sinänsä johdu estettä aluehallinnon ja tehtävien järjestämiselle eri tavoin eri osissa maata, mikäli sille on olemassa asianmukaisia perusteita. Valiokunta on arvioinut hallitusmuodon voimassa ollessa pääkaupunkiseudun hallinnon erityisratkaisua merkitsevää lakiehdotusta pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1996 vp) ja nykyisen perustuslain aikana Kainuun itsehallintokokeilua (PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp).

(111) Kainuun itsehallintokokeilussa Kainuun maakunnalle siirtyi valtaosa terveydenhuollon tehtävistä ja osa sosiaalihuollon alaan kuuluvista tehtävistä. Maakunta huolehti lisäksi lukiokoulutuksen ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä. Näin laaja tehtävien siirtäminen vaikutti perustuslakivaliokunnan mukaan merkittäväällä tavalla kokeilualan kuntien hallintoon ja kiistatta kavensi niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Sääntely oli lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Tehtävien siirron taustalla oli kuitenkin Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan olisi uhannut kokeilualan kuntien mahdollisuuksia tuottaa riittäviä kunnallisia peruspalveluja. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Valiokunnan mielestä sääntelylle oli määräaikaisena kokeilulakina perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita ja lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp).

(112) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7).

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(113) Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(114) Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä myös sitä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasialisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3). Valiokunta kiinnitti viime vaalikaudella ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän arvioissa huomiota erityisesti palveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen (PeVL 26/2017 vp, s. 33—41). Valiokunnan mielestä ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta keskeisintä ehdotetussa uudistuksessa on se, että jokaiselle on turvattava yhdenvertaisesti oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla.

(115) Hallituksen esityksessä Uudenmaan erillisratkaisua perustellaan sillä, että Uudellamaalla toiminnalliset lähtökohdat poikkeavat muusta maasta. Uudenmaan jaon useampaan järjestämistä vastuussa olevaan tahoon mahdollistavat perustelujen mukaan alueen muuta maata suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja. Esityksen perustelujen mukaan erillisratkaisu mahdollistaisi muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli. Keskeisenä tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 1169) mukaan ollut erillisratkaisun avulla turvata myös HUS:n toiminta, jolla on sekä Uudellamaalla että yhteistoiminta-alueella alueellisesti ja valtakunnallisesti keskitettyjä erikoissairaanhoidon tehtäviä, joiden hoito tulee uudistuksessa turvata. Uudenmaan maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ensisijaisessa vastuussa olevien järjestäjien väestöpohja ei myöskään olennaisesti poikkeaisi maakunnittain muodostetuista hyvinvointialueista. Ainoastaan Itä-Uudenmaan hyvinvointialue kuuluisi pienimpien hyvinvointialueiden joukkoon.

(116) Perustuslakivaliokunnan mielestä erillisratkaisulle on lain tarkoitus huomioiden esitetty hyväksyttävät perustelut.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

### *Helsingin erityisasema*

(117) Erilliskorjausta koskevan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki sekä HUS-yhtymä järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Uudellamaalla. Helsingin kaupungille jäisi siten edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtäviä muista kunnista poiketen.

(118) Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on edellä tarkasteltu kunnallista itsehallintoa yleisesti nyt ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen puitteissa. Myös Uudenmaan erilliskorjaukseen sisältyvää Helsingin kaupungin erityisasemaa tulee arvioida perustuslain 121 §:n kunnalliselle itsehallinnolle antaman suojan kannalta. Valiokunnan mielestä on selvää, että perustuslain 121 §:n sääntely kunnallisesta itsehallinnosta antaa kunnan omalle itsehallintoon perustuvalla päätöksenteolla pidemmälle menevää suojaa kuin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu alueellinen itsehallinto edellä tässä lausunnossa arvioidun mukaisesti päätöksenteolla antaa (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 18—30).

(119) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa (s. 1138) nimenomaan todetaan, että ehdotettavat säännökset vahvistaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollista ohjausta suhteessa nykytilaan. Perustelujen (s. 1140) mukaan hyvinvointialueen valtion ohjaukselle on olemassa keskeisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuvat painavat syyt ja siten itsehallinnon kaventamiseen on tältä osin perusteita. Valiokunta ei edellä sanotun mukaisesti ole pitänyt tällaista ohjausta ongelmallisena perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna itsehallinnon kannalta.

(120) Helsingin kaupungin osalta itsehallinnon suoja perustuu kuitenkin perustuslain 121 §:n 1—3 momentin säännöksiin kunnallisesta itsehallinnosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä asiassa on, että Helsingille jäävät nykyiset sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämistehtävät. Kyse ei ole uusien tehtävien antamisesta Helsingin kaupungille, vaan Helsingin kaupungin itsehallinnon näkökulmasta uudistuksessa vahvistetaan sillä jo nykyisin oleviin tehtäviin kohdistuvaa valtion ohjausta merkittäväällä tavalla. Sääntelyä on arvioitava puuttumisena perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon.

(121) Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artikla koskee paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollista valvontaa. Artiklan 1 kohdan mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Artiklan 2 kohdan mukaan paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. Paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

(122) Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan valtion ohjauksen merkitystä Helsingin kaupungin osalta kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta vain hyvin niukasti, mitä perustuslakivaliokunta pitää puutteena. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä kehittää sääntelyä Helsingin kaupungin itsehallintoa paremmin huomioivaan suuntaan. Perustuslakivaliokunta

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi sääntelyyn sote-järjestämislain soveltamisesta vähäisin poikkeuksin Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin se huolehtii sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Edellä rahoitussääntelyn arvion yhteydessä tarkasteltu hyvinvointialueiden investointien rahoitusta koskeva sääntely on tältä osin ongelmallista Helsingin kaupungin itsehallinnon suojan kannalta. Helsingin kaupungin erityisasema on sinänsä otettu huomioon jossain määrin sote-järjestämislakiehdotuksen 25 ja 26 §:ssä säädetyssä investointisuunnitelman hyväksymismenettelyssä. Valiokunnan mielestä olennaista on kuitenkin, että Helsinkiin sovelletavan 26 §:n 2 momentin mukaan investointisuunnitelmaan sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymisestä päättäisi Helsingin kaupungin sijasta sosiaali- ja terveysministeriö, joka voi tietyin edellytyksin jättää osasuunnitelman hyväksymättä. Vastaavasti pelastustoimen investointeja koskevan osasuunnitelman hyväksymisestä päättää pelastustoimen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 11 §:n mukaan sisäministeriö.

(123) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetut Helsingin kaupunkiin kohdistuvaa ohjaustoimivaltaa koskevat säännökset merkitsevät varsin pitkälle menevän valtion ohjauksen kohdistamista perustuslain 121 §:n 1—3 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon suojan piiriin kuuluvaan Helsingin kaupunkiin. Valiokunta on pitänyt kuitenkin mahdollisena esimerkiksi sitä, että valtioneuvosto määrää kunnallisen itsehallinnon estämättä samaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien yhteistoiminnan ehdoista, jos nämä eivät pääse lain mukaisessa määräajassa sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2—3).

(124) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös kuntiin kohdistuvaa tietohallinnon ohjausta ja kiinnittänyt tuolloin huomiota siihen, että tietojärjestelmien yhteensovittamisen ohjaustoimivallan antamista valtiovarainministeriölle voitiin perustella sillä, että kunnat tuottivat valtaosan erilaisista hyvinvointipalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä perusopetukseen kuuluvista palveluista. Valiokunnan mukaan oli tärkeää, että kuntien keskinäinen tai kuntien ja valtion viranomaisten välinen yhteistyö voidaan tällaisissa asioissa toteuttaa ilman tarpeettomia teknisiä esteitä. Tällöin valtion viranomaisen ohjaustoimivallan voitiin katsoa perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla edistävän esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä taattujen sosiaalisten oikeuksien sekä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Lakiehdotus ei siten ollut sinänsä vastoin perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa. Valiokunta katsoi kuitenkin, että kuntiin kohdistuva ohjaus on perustuslain 121 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata laissa vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, mikä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 46/2010 vp, s. 4/I).

(125) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava sääntelykokonaisuus ei merkitykseltään samastu tietohallinnon ohjaukseen. Kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on toisaalta jo vakiintuneesti kohdistettu verraten laajaa lakisääteistä ohjausta myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen alalla.

(126) Sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa on sote-järjestämislakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan noudatettava lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä sekä asiakkaan asemasta ja oikeuksista muualla lainsäädännössä säädetään. Helsingin kaupungin lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät määräytyvät siis sisällöllisesti edelleen pääosin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Voimassa olevassa, osin

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä (ks. esim. PeVL 11/2016 vp) lainsäädännössä luodaan valtion viranomaisen ohjaustoimivaltaa myös Helsingin kaupunkiin kohdistuvana.

(127) Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvista syistä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on kuitenkin täsmennettävä sääntelyä ja rajattava Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus vain lakisääteisiin tehtäviin ja vain ehdottoman välttämättömään nyt arvioitavana olevan valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen kannalta. Tällainen rajaus on edellytyksenä 5. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(128) Erilliskäytös koskevan lakiehdotuksen 23 §:n mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen arviointimenettelyyn sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 122 ja 123 §:ssä hyvinvointialueen arviointimenettelyä säädetään. Viitatuut säännökset antavat sanamuotonsa puolesta mahdollisuuden tulkintaan valtiovarainministeriön toimivallasta käynnistää sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta tiettyjen edellytysten vallitessa arviointimenettely, jossa valtio ja Helsingin kaupunki arvioisivat yhdessä kaupungin taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Ongelmallista Helsingin kaupungin itsehallinnon suojan kannalta on, että valtioneuvosto näyttäisi säännösten sanamuodon perusteella voivan tietyin edellytyksin asettaa myös aluejakoselvittäjän selvittämään hyvinvointialueen muuttamista myös Helsingin kaupungin osalta.

(129) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tämä ei kuitenkaan ole sääntelyn tarkoituksena. Valiokunnan mielestä sääntelyä on muutettava siten, että siitä käy selkeästi ilmi raja, jonka mukaan arviointimenettelyyn liittyvää hyvinvointialueen muuttamista koskevaa aluejakoselvityksen toimittamista koskevaa sääntelyä ei sovelleta Helsingin kaupunkiin. Tällainen rajaus on edellytyksenä 5. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Osallistumisoikeudet Uudellamaalla*

(130) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erilliskäytöseen huomiota myös osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Erityistä syytä on kiinnittää huomiota Helsingin kaupunkiin, jolle edelleen jää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävä omalla alueellaan. Hyvinvointialueesta annetun lain 23 §:ssä tarkoitettuja aluevaaleja ei ehdoteta toimitettavaksi Helsingissä. Helsingin kaupungin osalta kansanvaltaisuus toteutuu kuitenkin edelleen kunnallisen demokratian puitteissa ja perustuslain 121 §:n 1–3 momentin mukaisena kunnan asukkaiden itsehallintona. Helsingissä asukkaat osallistuvat päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien osalta kunnallisvaalien välityksellä, eikä valtiosääntöistä tarvetta Helsingin asukkaiden aluetason vaaliosallistumiselle siten ole.

(131) Osallistumisoikeuksien kannalta Uudenmaan erilliskäytös on merkityksellinen kansanvaltaisuuden kannalta myös HUS-yhtymän osalta. HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiövaltuusto tai yhtiökokous sen mukaan kuin perustamissopimuksessa sovitaan. Yhtiövaltuustomallissa Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki valitsevat jäsenet yhtiövaltuustoon. Yhtiökokouksimallissa Uudenmaan hyvinvointialueiden aluehallitus ja Helsingin kaupunginhallitus valitsevat edustajat yhtiökokoukseen. HUS-yhtymän osalta asukkaiden itsehallinto toteutuu siten välillisen demokratian mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

perusratkaisu ei tältä osin kuitenkaan poikkea HUS:n nykyisestä kuntayhtymämallista. Valiokunnan mielestä ero osallistumisoikeuksissa verrattuna muihin hyvinvointialueisiin ei muodostu valtiösääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

### *Sopimusten mitättömyys ja irtisanominen*

(132) Voimaanpanolain 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisten yksityisen palvelutuottajan kanssa tehtyjen sopimusten tai niiden ehtojen mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka siirtyvät hyvinvointialueen vastuulle ja joissa on sovittu järjestämistä tai palvelujen hankkimisesta toisin kuin sote-järjestämislaissa säädetään. Mitättömyys- ja irtisanomismahdollisuus koskee sekä ostopalvelusopimuksia että niihin liittyviä vuokra- ja käyttöoikeussopimuksia. Lisäksi säännös koskee irtisanomisen osalta vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimisesta ostopalveluina tehtyjä sopimuksia. Jotta palvelujen saatavuus voitaisiin turvata sopimuksien mitättömyys- ja irtisanomistapauksissa, ehdotetaan säädettäväksi, että sopimuksista tulee mitättömiä ja niiden voimassaolo lakkaa irtisanomisen vuoksi vuoden 2026 alusta lukien. Voimassaoloa voidaan irtisanomiskategoriaan kuuluvien sopimusten osalta jatkaa vielä kaksi vuotta. Sopimusten päättämisestä tulee lisäksi neuvotella ja niitä voidaan muuttaa hankintalainsäädännön rajoissa ilman uutta tarjouskilpailua.

(133) Säädettäväksi ehdotettua sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomisoikeutta koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu 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). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

(134) Perustuslakivaliokunta pitää varsinkin ehdotettua mitättömyyssääntelyä huomattavan syväällekyvänä puuttumisena sopimussuhteiden pysyvyyteen ja edelleen perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, minkä vuoksi sääntelyn hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle asetettavat vaatimukset ovat erittäin korkealla. Lisäksi mitättömyyden edellytysten tulee ilmetä laista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

(135) Hallituksen esityksen mukaan irtisanomisen ja mitättömäksi toteamisen tarkoituksena on varmistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttaminen. Valiokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet, jotka liittyvät riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisvelvollisuuden varmistamiseen.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(136) Perustuslakivaliokunta pitää sopimussuhteeseen puuttumista rajoittavan perusteltujen odotusten suojan kannalta merkityksellisenä sitä, että perustuslain 22 §:ssä säädetty turvaamisvelvollisuus on kohdistunut julkiseen valtaan ja siis ulkoistamissopimuksen julkiseen sopijapuoleen jo sopimusta tehtäessä.

(137) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lailla on vuodesta 2016 alkaen rajoitettu merkittävästi kunnan oikeutta solmia sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia sopimuksia yksityisen palveluntuottajan kanssa. Kyse on ollut sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla on pyritty estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa. Nämä lait on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2016 vp, PeVL 52/2017 vp, PeVL 5/2019 vp). Pitkään valmistelussa olleen sote-uudistuksen osalta ei siten voida pitää ennakoimattomana, että uudistuksen yhteydessä rajoitetaan hyvinvointialueen oikeutta solmia palvelujen ulkoistamissopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Yksityisen sopijaosapuolen voidaan tällaisessa asetelmassa katsoa olevan tietoinen siitä, että kuntien sote-uudistuksen valmisteluaikana tekemät ulkoistamissopimukset saattavat olla ristiriidassa uudistuksen perustavoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on toisessa sääntely-yhteydessä katsonut, että elinkeinonharjoittajilta voidaan edellyttää varautumista lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin, jos elinkeinon liittyvät vakavat epäkohdat ovat jo vuosien ajan olleet vahvasti esillä (PeVL 28/2012 vp, s. 3/II).

(138) Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan asian perustuslaillisen arvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, että ulkoistamissopimuksen toinen sopijapuoli, palveluntuottaja, toimii varsin säännellyllä toimialalla (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 58, PeVL 56/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan painavien yleisten etujen vuoksi vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp).

(139) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn soveltamistilanteissa noudatettavaa menettelyä ja toimien oikeusvaikutuksia on lakiehdotuksessa säännelty sopimussuhteen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia tasapainottavasti siltä osin kuin hyvinvointialueen on ennen mitättömyyden toteamista tai irtisanomista neuvoteltava sopimuksen toisen osapuolen kanssa, ja sopimusta voidaan näissä neuvotteluissa myös muuttaa. Näitä seikkoja voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää merkityksellisinä myös arvioitaessa sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

(140) Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena suoraan lain nojalla lakkauttaa osapuolten välillä tehdyn voimassa olevan jätteenkuljetussopimuksen edellyttäen, että laissa säädetään myös riittävästä, jokseenkin pitkästä (esim. 3–4 vuotta) siirtymäajasta, jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Valiokunta on myös pitänyt mahdollisena kokonaisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintalohkon uudelleenjärjestelyn yhteydessä lailla suoraan lakkauttaa tietynä aikana voimassa olevat sairaankuljetussopimukset, joskin ehdotettua, noin kahden vuoden siirtymäkautta pidentäen (PeVL 41/2010 vp, s. 4–5).

(141) Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä, että hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotettu sääntely perustuu edellä kuvatun lakkauttamisen sijasta ulkoistamissopimuksen irtisanomiseen ja mitättömyyden toteuttamiseen, jossa olisi laissa



## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

määriteltyjen perusteiden mukaisesti otettava huomioon ulkoistamissopimuksen sisältö ja siihen kohdistuvan siirtymävaiheen toimenpiteen oikeasuhtaisuus. Lakiehdotuksen mukainen siirtymäaika olisi 1.1.2026 saakka, ja sitä voitaisiin pidentää kahdella vuodella. Perustuslakivaliokunta pitää siirtymäaikaa kohtuullisena.

(142) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen merkitsemän omaisuuden suojaan puuttumisen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee niin ikään ottaa huomioon yksityisen palveluntuottajan oikeus saada voimaanpanolakiehdotuksen 30 §:n mukaan hyvinvointialueelta korvaus. Tällaisen korvauksen kohteena olisi välitön vahinko, joka palveluntuottajalle on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jos ne käyvät irtisanomisen ja mitättömyyden toteamisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän.

(143) Ulkoistamissopimuksen mitättömäksi toteaminen ja irtisanominen tehtäisiin lakiehdotuksen 29 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueen päätöksellä, joka tehdään hallintolain mukaisessa menettelyssä. Irtisanomista tai mitättömyyden toteamista koskevaan päätökseen kohdistuvat erimielisyydet voidaan saattaa oikeudenkäynnissä käsiteltäväksi.

(144) Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetulle siirtymävaiheen sääntelylle on painavat ja hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Sääntelyn ei voida valiokunnan mielestä arvioida kohtuuttomasti heikentävän sopimusosapuolten oikeusasemaa. Myös oikeusturvajärjestelyjä voidaan pitää tehokkaina ja toimivina. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että irtisanomisen ja mitättömyyden toteuttamisen edellytykset on voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:ssä määritelty verraten avoimesti ja ilman porrasteisuutta, mitä ei voida pitää ongelmattomana perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti mitättömyyttä koskevaan voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan mitättömiä ovat sellaiset sopimukset, joiden perusteella on ilmeistä, ettei hyvinvointialue kanna tosiasiasa hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n ja sote-järjestämislain 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan. Valiokunta katsoo, että sääntelyä erityisesti mitättömyyden edellytyksistä on perustuslain 15 §:stä johtuvista syistä tältä osin täsmennettävä ja kynnystä nostettava. Valiokunnan mielestä olisi syytä säädösperusteisesti sitoa mitättömyys esimerkiksi siihen, että sopimus vaarantaa olennaisesti ja vakavasti nimenomaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumisen. Tällainen muutos on edellytyksenä 6. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä voidaan täsmentää esimerkiksi esityksen perusteluissa annettujen soveltamistilanteita täsmentävien kuvausten perusteella.

### **Oikeusturva**

(145) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi 2 momentin mu-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

kaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

(146) Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivaruksen takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II). Muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta ei voi perustaa yksin esimerkiksi lakiesityksen perustelulausumien varaan.

(147) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvan takeet saavat myös muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisen merkityksen, minkä johdosta sääntelyn selkeydelle on annettava erityinen merkitys. Valiokunta on pitänyt arvioimansa lakiesityksen heikkoutena esimerkiksi sitä, että ehdotetun muutoksenhakusääntelyn sisältö oli vain vaikein selvitettävissä (PeVL 47/2002 vp, s. 4/I). Valiokunta on pitänyt yleisemminkin perusteltuna sääntelyn selkeyttä ja sääntelytapaa, joka perustuu siihen, että erot muutoksenhakujärjestelmässä ovat seurausta oikeussuojan tarpeesta eri asiaryhmissä (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II).

### *Rahoituslain muutoksenhakusäännökset*

(148) Oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi rahoituslain 30 ja 31 §:ssä. Oikaisuvaatimusta sovelletaan 30 §:n mukaan valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen tai hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn perusteella epäselväksi jää, voiko hyvinvointialue hakea oikaisua 27 §:ssä tarkoitettuun valtiovarainministeriön päätökseen saamatta jääneen etuuden suorittamisesta. Oikaisuvaatimus ei ilmeisesti olisi sovellettavissa 28 §:ään perustuvaan valtiovarainministeriön päätökseen, joka koskee hyvinvointialueen velvoittamista palauttamaan liikaa saatu rahoitus tai hyvinvointialueen vapauttamista palauttamisvelvollisuudesta.

(149) Perustuslakivaliokunnan mielestä jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytön on syytä olla mahdollista sekä 27 § että 28 §:n osalta. Molemmista on viime kädessä kysymys riittävän rahoituksen varmistamisesta perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä tältä osin.

### *Ulkoistamissopimusten mitättömyyteen ja irtisanomiseen liittyvä vahingonkorvaus*

(150) Voimaanpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentissa ei ole viittausta lain 30 §:ssä tarkoitettuja korvauksia koskevien riitojen käsittelemiseen, vaikka hallituksen esityksen (s. 931) perusteella tarkoitus vaikuttaa olleen, että myös 30 §:ssä tarkoitettut korvausriidat käsitellään hallintoriita-asioina. Perusteluista ilmenevän tarkoituksen mukaan tulkittuna sääntely merkitsee poikkeamista siitä yleisestä lähtökohdasta, että vahingonkorvausta koskevat riidat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(151) Voimaanpanolain 30 §:n 2 momentin mukaisella vahingonkorvauksella voidaan arvioida olevan suuri merkitys yksityisille palveluntuottajille, joiden sopimus ensin mitätöidään tai irtisanoitaan yksipuolisesti hyvinvointialueen päätöksellä, ja tämän lisäksi sopimuksessa mahdollisesti sovittu sopimussakko jäisi myös toteutumatta. Perustuslakivaliokunta pitää lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että 67 §:n 2 momentin sanamuodosta ilmenisi nimenomaisesti, että säännös koskee myös 30 §:n mukaisia korvausriitoja. Tällä vältettäisiin myös se, että samasta mitättömäksi todettavasta tai irtisanottavasta sopimuksesta aiheutuvia vaatimuksia jouduttaisiin käsittelemään kummallakin tuomioistuinlinjalla, mitättömyyden tai irtisanomisen edellytysten osalta hallinto-oikeudessa ja korvausten osalta erikseen kärjäoikeudessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä tältä osin.

### *Valituskielto*

(152) Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisumenettelyn piiriin kuuluvat päätökset luetellaan 51 §:ssä. Lain 52 §:n 2 momentin mukaan muihin kuin oikaisuvaatimuksen piiriin kuuluviin lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Esityksen perusteluissa (s. 1004) ei ole perusteltu lakiehdotuksen 52 §:n 2 momenttia.

(153) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8, PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on katsonut, että tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Vaikkei kyse nyt ole välittömästi yksilöiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin liittyvään päätöksentekoon kohdistuvasta valituskiellosta, sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee muotoilla säännös muutoksenhakukiellosta asianmukaisesti.

### *Kielelliset oikeudet*

#### *Kansalliskielet*

(154) Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi julkisen vallan on 2 momentin mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 21/2009 vp). Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanaisten perusteiden mukaan.

(155) Hallituksen esityksen mukaan esityksen sisältö vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia lain tasolla. Esityksen myötä oikeus saada palveluja sekä suomen että ruotsin kielellä laajenee maantieteellisesti, koska kaksikielisen hyvinvointialueen on järjestettävä palvelut

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

molemmilla kielillä myös sen alueeseen kuuluvissa yksikielisissä kunnissa. Samalla kuitenkin palveluista vastuussa olevien alueiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenee, mikä voi esityksen mukaan johtaa kielellisten oikeuksien ja palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen.

(156) Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta (PeVL 63/2016 vp). Se on myös edellytys potilaan itsemääräämisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden toteutumiseksi. Valiokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet hallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi (PeVL 26/2017 vp, s.29, PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällainen riski sisältyy myös ehdotettuun uudistukseen, jossa kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenee tietyillä alueilla.

(157) Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 33 §:ssä säädetään kaksikielisten hyvinvointialueiden kansalliskielilautakunnasta ja Lapin hyvinvointialueen saamen kielen lautakunnasta. Esityksen mukaan lautakuntien tehtävänä on arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia aluehallitukselle. Tarkoituksena on näin luoda menettelyt, joilla kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista voidaan jatkuvasti seurata ja arvioida. Perustuslakivaliokunta on aiemman sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta koskeneen hallituksen esityksen tarkastelussa pitänyt kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen osallistumisoikeuksien vuoksi perusteltuna nyt säädettäväksi esitetyn kaltaisen vaikuttamistoimielimen toteuttamista lautakuntamuotoisena (PeVL 26/2017 vp, s. 29).

(158) Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksen tavoin kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta erityisen merkityksellisenä seikkana sitä, että kielivähemmistöjen suhteellisen osuuden pienentyminen sosiaali- ja terveyspalveluista vastuussa olevilla alueilla saattaa johtaa palveluiden kielellisen saavutettavuuden heikentymiseen. Valiokunta kiinnitti samaan seikkaan huomiota myös edellisestä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp). Kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen kannalta perustuslakivaliokunta pitää merkittävänä säädettäväksi ehdotettavia kieli-lautakuntia, joiden tehtävänä on arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä näitä seikkoja koskevia ehdotuksia aluehallitukselle. Tämän lisäksi valiokunta kuitenkin korostaa, että valtioneuvoston tulee seurata ja arvioida uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyä tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen potilaiden ja asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua.

### *Saamenkielisten oikeudet*

(159) Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu saamelaiden kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely kattaa oikeuksien laajuuden osalta sekä lainsäädännön että käytännön osalta nykytilan tarjoamat palvelut ja maantieteellisen alueen. Lisäksi oikeudet laajentuvat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin hyvinvointialuetta. Lapin hyvinvointialueen saamenkielisyysslisä tukee saamenkielisten palveluiden järjestämistä käytännössä ja vas-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

taa hallituksen esityksen mukaan tältä osin perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntauudistuksesta esittämään huomioon saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta (PeVL 26/2017 vp).

(160) Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kieltä koskeva perustuslain säännös edellyttää, että lailla on turvattu saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa (HE 309/1993 vp, s. 65/II). Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Laissa saamelaiskäräjistä säädetään saamelaisten omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella.

(161) Hyvinvointialueesta ehdotetun lain 33 §:n 6 momentin mukaan hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on saamen kielen lautakunta. Lautakunnan jäseniksi valitaan saamenkielisiä henkilöitä. Perustuslakivaliokunta pitää samoin kuin kielilautakuntien osalta myös saamen kielen lautakunnan roolia kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamisessa merkittävänä. Valtioneuvoston tulee kuitenkin seurata ja arvioida uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia saamenkielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyä tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen potilaiden ja asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua.

### *Viittomakieli ja muut kielelliset oikeudet*

(162) Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei lähtökohtaisesti muuteta viittomakieltä käyttävien oikeuksia, vaan näiden oikeuksien juridinen perusta säilyy ennallaan.

(163) Perustuslakivaliokunta on useasti kiinnittänyt huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja korostanut viranomaisten vastuuta muun muassa viittomakielen tulkkauksen järjestämisestä ja toteutumisesta, sillä tulkkauksen järjestämisessä on käytännössä ilmennyt puutteita tai epäselvyyksiä (esim. PeVL 2/2019 vp). Perustuslakivaliokunta totesi viime vaalikauden sote-uudistusta arvioidessaan (PeVL 65/2018 vp, s. 14) pitävänsä valitettavana, ettei tuolloin arvioitavana olleiden esitysten perusteluissa ollut tehty selkoa uudistuksen käytännön vaikutuksista viittomakieltä käyttävien asemaan. Ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden merkitys perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta valiokunta kiinnitti erityistä huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen näissä palveluissa ja viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien velvollisuuteen edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään (PeVL 26/2017 vp, s. 62).

(164) Hallituksen esityksessä on uudistuksen käytännön vaikutusten osalta katsottu, että tulevilla hyvinvointialueilla on lähtökohtaisesti nykyisiä järjestäjiä olennaisesti paremmat mahdollisuudet huolehtia alueellaan viittomakieltä käyttävien henkilöiden oikeuksien toteutumisesta. Kun palvelujen järjestäjien kantokyky kasvaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut integroidaan

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

yhdelle järjestäjälle, ovat alueella käytettävissä oleva viittomakielentaitoinen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä palvelujen toteutukseen, kuten esimerkiksi tulkkauksen järjestämiseen, käytettävät voimavarat kokonaisuutena hyvinvointialueen johdon alaisuudessa.

(165) Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia viittomakielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen viittomakielisten potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien toteutumisen.

### *Vammaisten henkilöiden asema*

(166) Hallituksen esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia vammaisille henkilöille tarkoitettuja palveluita koskeviin erityislakeihin kuten kehitysvammalakiin, vammaispalvelulakiin tai tulkkauksipalvelulakiin. Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta sisällöllisiä muutoksia sosiaalihuoltolain vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa tai työtoimintaa koskeviin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota heikommassa asemassa oleviin henkilöihin. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Osallisuus, syrjäintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat vammaisopimuksen johtavia periaatteita. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäintäkieltosäännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

(167) Hallituksen esityksen mukaan nykyiset kehitysvammaisten erityishuollosta vastaavat erityishuoltopiirien kuntayhtymät lakkautetaan ja kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisvastuu siirretään hyvinvointialueille. Erityishuollon tuottamisesta vastanneiden kuntayhtymien toiminta ja henkilöstö siirtyvät osaksi hyvinvointialueiden toimintaa. Toiminta siirtyy sille hyvinvointialueelle, jonka alueella tehtävää hoitava erityishuollon henkilöstö työskentelee. Myös kuntayhtymien omistamat kiinteistöt siirtyisivät sen hyvinvointialueen hallintaan ja omistukseen, jonka alueella kiinteistö sijaitsee.

(168) Hallituksen esityksessä erityishuoltopiirien lakkauttamista perustellaan ensinnäkin vammaisyleissopimuksen mukaisella lähtökohdalla, jonka mukaan vammaisuuden ja siihen liittyvien palvelutarpeiden määrittelyssä keskeistä ei ole lääketieteellinen diagnoosi vaan vammaisen henkilön suhde toimintaympäristöön ja yhteiskuntaan (s. 159). Toiseksi erityishuoltopiirien lakkauttamista perustellaan (s. 396—397) sillä, että kun sekä kehitysvammaisille että muille vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen järjestämisvastuu on samalla taholla (hyvinvointialueilla), tämä mahdollistaa paremmin sekä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden että erityistason palveluiden integraation. Näin monialaisten palveluiden tarpeessa vammaiset henkilöt saavat perustelujen mukaan palvelunsa yhdestä toimipisteestä. Lisäksi entistä suuremmat järjestäjätahot mahdollistavat perustelujen mukaan erityisosaamisen syntymisen ja kerryttämisen myös esimerkiksi pienten asiakasryhmien kohdalla, millä on perustelujen mukaan positiivisia vaikutuksia vammaisten yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(169) Perustuslakivaliokunnan mielestä on myönteistä, että kehitysvammaisten erityishuollon järjestämistä vastaavan osittaminen yhteen vammaispalvelulain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakien mukaisten palveluiden järjestämistä vastaavan kanssa mahdollistaa palvelutarvetta arvioitaessa ja palveluja myönnettäessä vammaispalvelulaista ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetusta laista ilmenevän yleisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ensisijaisuuden periaatteen paremman huomioimisen, mikä heijastaa yleisempää sosiaali- ja terveydenhuollon normaalisuusperiaatetta. Valiokunta pitää esitettyjä perusteluja sinänsä hyväksyttävänä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota erityisten tarpeiden huomioimiseen uudistuksen toteuttamisessa ja painottaa tarvetta huolehtia myös erityisesti siirtymävaiheesta siitä, että erityishuoltopiirien lakkauttaminen ei aiheuta tosiasiallisia heikennyksiä vammaisten henkilöiden asemaan. Valiokunta painottaa myös hyvinvointialueiden yhteistyön merkitystä tilanteissa, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen uhkaa heikentyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä kiinnittää erityistä huomiota asiaan. Valiokunta painottaa, että perusoikeuksien toteutuminen edellyttää tehokasta ja vaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvontaa ja että tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin on ryhdyttävä ripeästi.

(170) Sote-järjestämislain 4 §:ssä säädetään palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Perustuslakivaliokunta painottaa säännöksen perusteluissa kuvatun tarvearvioinnin merkitystä. Pykälän 1 momenttia olisi valiokunnan mukaan syytä täydentää maininnalla siitä, että yksittäisen asiakkaan palveluiden tarve tulee arvioida siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteutettaessa on edistettävä niiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Valiokunnan mielestä pykälän 2 momentin sääntelyä on täsmennettävä esimerkiksi säännöksen perusteluissa esitetyin luonnehdinnoin. Säännös on myös syytä muotoilla velvoittavasti siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita on toteutettava esteettömästi ja siten, että ne ovat saavutettavissa.

(171) Vammaisyleissopimuksen 4 artiklan sopimusmääräyksen mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaisopimuksen 4 artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten ihmisten mukaan ottamiseksi eri prosesseihin.

(172) Hyvinvointialuelain 32 §:ssä säädetään hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimistä. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallituksen olisi asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen vammaisneuvosto. Voimassa olevan kuntalain 28 §:n mukaan vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla kuntalain tarkoittamassa vammaisneuvostossa riittävä edustus.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(173) Perustuslakivaliokunnan mielestä vammaisten henkilöiden osallistamisen mainitseminen yksinomaan hallituksen esityksen perusteluissa ei vammaisyleissopimuksen tarkoitus huomioiden toteuta riittäväällä tavalla perustuslain 14 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää yksilön osallistumisoikeutta. Hyvinvointialuelain sääntelyä vammaisneuvostosta on syytä täsmentää kuntalakia vastaavalla tavalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on myös vammaisyleissopimukseen liittyvistä syistä arvioitava mahdollisuuksia vahvistaa vammaisneuvoston asemaa esimerkiksi säätämällä kattavammasta oikeudesta osallistua sote-järjestämislain 7 §:ssä tarkoitettun alueellisen hyvinvointikertomuksen laadintaan sekä hyvinvointialueen alue- ja palvelustrategian laadintaan ja seurantaan.

(174) Perustuslakivaliokunnan mielestä hyvinvointialuelain 29 §:n sääntelyä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on täydennettävä maininnalla siinä lueteltujen tilaisuuksien järjestämisestä siten, että ne ovat esteettömiä ja saavutettavia kaikille. Myös viestintää koskevaan 34 §:ään on syytä sisällyttää vaatimus saavutettavuudesta.

(175) Hyvinvointialuelain 41 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava strategia, jossa aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Perustuslakivaliokunnan mielestä yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää, että myös yhdenvertaisuus asetetaan hyvinvointistrategian nimenomaiseksi tavoitteeksi ja sen toteutumista arvioidaan konkreettisten mittareiden perusteella esimerkiksi muuttamalla säännöstä siten, että strategiassa tulee ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin ohella myös nimenomaan yhdenvertaisuuden edistäminen hyvinvointialueen tehtävälalla.

### *Henkilötietojen suoja*

(176) Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 35, PeVL 65/2018 vp, s. 43).

(177) Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

(178) Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n



## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

(179) Perustuslakivaliokunta arvioi edellisen vaalikauden sote-uudistuksen henkilötietojen käsittelyä lähtökohdasta, jonka mukaan sosiaali- ja terveystietojen tuotantotavaksi tuolloin ehdotettu monituottajamalli edellytti, että suurella määrällä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita olisi ollut oikeus käsitellä asiakkaan arkaluonteisia henkilötietoja (PeVL 65/2018 vp, s. 43). Valiokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa lausunnossa, että monituottajamalliin sisältyvä henkilötietojen käsittely oli monin tavoin ongelmallista perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta ja ristiriidassa Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen joidenkin vaatimusten kanssa (PeVL 15/2018 vp, s. 35–45). Sääntämisympäristön kannalta merkittävistä olivat erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn, käyttövaltuussääntelyyn ja profilointiin liittyvät kysymykset.

(180) Sote-järjestämislakiehdotuksen 58 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden toiminnassa syntyneiden sekä niille kuntien ja kuntayhtymien hallinnasta siirtyneiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta, asiakas- ja potilasrekistereissä olevien tietojen luovuttamisesta sosiaali- ja terveyspalveluja hyvinvointialueelle tuottavalle yksityiselle palveluntuottajalle sekä mainittujen yksityisten palveluntuottajien velvollisuudesta tallentaa hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereihin asiakas- ja potilastietoja. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) koskevan 28. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ovat sote-järjestämislakiehdotuksen 58 §:ssä viitatuun hyvinvointialueen sijasta hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset.

(181) Sote-järjestämislakiehdotuksen 58 §:n säännöksen mukaan hyvinvointialue on EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sekä sille kuntien ja kuntayhtymien hallinnasta siirtyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedoille. Säännökseen otetun informatiivisen viittaussäännöksen mukaan näistä asiakas- ja potilastiedoista ja niiden käsittelystä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa, julkisuuslaissa ja tietosuojalaissa.

(182) Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, miltä osin rekisterinpitäjän velvollisuudet koskevat hyvinvointialuetta ja miltä osin hyvinvointialueen viranomaisia. Sääntelyä ja sen suhdetta erityisesti asiakas- ja potilastiedosta säännöksessä viitatuulla tavalla erikseen säädettyyn on täsmennettävä.

(183) Perustuslakivaliokunnan mukaan edellisen vaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä ehdotettu valinnanvapauslaki oli mahdollista käsitellä tavallisen lain sääntämisympäristössä vain, jos potilas- ja asiakastiedon käyttövaltuuksia koskeva perussääntely olisi sisällytetty myös valin-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

nanvapauslakiin, jollei käyttövaltuuksia koskevaa sääntelyä tuolloin vireillä olleessa hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ole perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voimaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä (PeVL 65/2018 vp, s. 47—48). Nyt käsillä olevan sääntelyn osalta valiokunta kiinnittää huomiota valiokunnan sittemmin arvioimaan (PeVL 4/2021 vp) sääntelyyn sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä, jonka valiokunta arvioi olevan säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli käsittely perustetaan ehdotetun lailla säätämisen mallin asemesta valtiösääntöisesti hyväksyttävään potilaan ja asiakkaan suostumukseen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista nyt ehdotettavasta sääntelystä tästä näkökulmasta.

(184) Perustuslakivaliokunta on arvioinut edellisen vaalikauden uudistukseen sisältyneen valinnanvapauslakiehdotuksen sisältäneen sellaista sääntelyä automatisoidusta päätöksenteosta ja profiloinnista, joka olisi merkinnyt muun ohella riskiä siitä, että palvelujen tuottajan asiakkaille tosiasiaa määrättäisiin esimerkiksi tutkimuksia eri lailla riippuen siitä, paljonko heistä maksetaan tuolloin ehdotettua kapitaatiokorvausta (PeVL 15/2018 vp, s. 45).

(185) Sote-järjestämislakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään hyvinvointialueen velvoitteesta huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta. Perustuslakivaliokunta painottaa, että potilasta ja asiakastietojen luovuttamisesta eri palveluntarjoajien välillä säädetään erikseen asiakastietolaissa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen perusteluiden (s. 676—677) mukaan laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien henkilöiden tunnistamiseen voidaan hyvinvointialueen päättämällä tavalla käyttää erilaisia menetelmiä, kuten kyselyjä ja haastatteluja, käyntimäärien tarkasteluja, itsearviointeja ja erilaisia algoritmeja. Lisäksi todetaan, ettei säännös kuitenkaan oikeuta asiakkaan profilointiin, eli henkilötietojen automaattiseen tai osittain automaattiseen käsittelyyn, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia. Hallituksen esityksessä sanotun perusteella jää epäselväksi, millä tavalla esimerkiksi algoritmeja ja muita mainittuja keinoja käytetään yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien henkilöiden tunnistamiseen, jos näiden henkilötietojen käsittely ei kuitenkaan voi sisältää profilointia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää sääntelyn yhteensopivuus EU:n yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan sääntelyyn automatisoidusta päätöksenteosta.

(186) Hyvinvointialuelakiehdotuksen 89 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään sidonnaisuusilmoituksista. Hyvinvointialueen on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat nyt tuolloin arvion kohteena ol-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

leesta (ks. myös PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6—7). Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta hakujen yksittäisyydestä sisällytetään myös nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen säännöksiin julkisista tietopalveluista.

(187) Hallituksen esityksen 20. lakiehdotuksessa säädetään kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään julkisuudesta ja tietojensaantioikeuksista. Lakiehdotuksen perusteluissa ei tarkemmin selosteta, mitä tietoja tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa. Perusteluissa viitataan kuitenkin siihen, että osa tarvittavista tiedoista voi olla sellaisia, että lainsäädännössä voi olla rajoituksia niiden luovuttamiselle (s. 1038). Pykälän 2 momentin mukaan Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada jäsenyhteisöiltään 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot. Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainministeriöllä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 18 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:ltä, hyvinvointialueilta ja hyvinvointiyhtymiltä tämän lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettujen edustajien tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

(188) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

(189) Hallituksen esityksen 20. lakiehdotuksen 14 §:n 2 ja 4 momenttia on muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta valiokunnan edellä mainitun viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. myös PeVL 12/2014 vp, s. 3/I). Tällainen muutos on edellytyksenä hallituksen esityksen 20. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

(190) Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin mukainen Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien oikeus saada 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi valtion viranomaisilta ne tiedot, jotka sen jäsenyhteisöt ovat niille toimittaneet, ei sanamuotonsa mukaan ulotu salassa pidettäviin tietoihin. Mikäli tarkoituksena on, että tietojensaantioikeus on voimassa salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täydennettävä ja muutettava myös tältä osin selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä käytännön mukaiseksi. Mikäli sääntelyä täydennetään kattamaan myös salassa pidettävät tiedot, on sääntelyn muuttaminen vastaamaan valiokunnan käytäntöä edellytyksenä hallituksen esityksen 20. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Ahvenanmaan maakuntaa koskevia huomioita*

(191) Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta palo- ja pelastustoimintaa koskevissa asioissa ja 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa ja tietyin poikkeuksin terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa. Säännösehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä eivät siten suoraan koske Ahvenanmaan itsehallintoa.

(192) Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa lainsäädäntövalta on kuitenkin Ahvenanmaan maakunnalla (Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohta). Valtion tuloverotukseen ehdotetut, verotuksen painopistettä valtiolle siirtävät muutokset tulevat siten sovellettaviksi myös Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista säätäminen ei puolestaan kuulu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, eikä uudistuksen voimaannapolaissa säädettäväksi ehdotettu kunnallisveroprosenttien alentaminen vuonna 2023 siten koske Ahvenanmaata. Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta ei myöskään uudistuksen myötä siirry pois tehtäviä.

(193) Vaikkei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus koske Ahvenanmaan maakuntaa, sääntelykokonaisuudesta seuraa välillisiä muutoksia maakunnassa verotettavien asemaan, jollei asiaa erikseen järjestetä lainsäädännöllisesti. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä hallituksen esityksen (s. 1179) mainintaa siitä, että sääntelykokonaisuuteen kuuluva rahoitusuudistus toteutetaan Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtionverotuksen kiristymisen estämiseksi Ahvenanmaalla tuloverolain 124 §:ssä säädetään ansiotulon verotuksessa sovellettavan veroasteikon veroprosentteja alennettaviksi 13,26 prosenttiyksiköllä laskettaessa veron määrää niille verovelvollisille, joiden kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa.

(194) Nyt ehdotettava muutos vastaa hallituksen esityksen (s. 1179) mukaan tavoitteeltaan, tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella arvioimaa sääntelyä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, vaikka sääntelyn toteuttamistapa onkin toisenlainen (PeVL 26/2017 vp, PeVL 65/2018 vp). Valiokunta ei pitänyt tuolloin ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 6 §:n kannalta. Ehdotetun sääntelyn taustalla on hyväksyttävä tarkoitus suojata Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa niin, etteivät valtakunnassa teh-

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

tävät verolainsäädäntöä koskevat ratkaisut määrittäisi sitä, miten maakunta käyttää kunnille tulevia veroja koskevaa lainsäädäntövaltaansa. Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvun uudistuksen myötä (ks. PeVM 12/2018 vp, PeVM 2/2019 vp) ehdotetusta sääntelystä ei myöskään aiheudu vastaavia ongelmia kuin viime vaalikaudella ehdotetun sääntelyn suhteesta silloiseen verohyvi-tyssääntelyyn aiheutui (ks. PeVL 65/2018 vp, s. 58—59).

(195) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuloverolain muuttamista koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa on syytä käyttää lainsäädännön täsmällisyyden vuoksi ilmaisun "Manner-Suomessa" sijasta esimerkiksi ilmaisua "muualla Suomessa kuin Ahvenanmaalla".

(196) Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota rikoslain muuttamista koskevan 31. lakiehdotuksen 25 luvun 9 §:n sanamuotoon, joka ei ole hyvin sopusoinnussa itsehallintolain toimivallan- ja kosäntelyn kanssa. Säännöksen sanamuotoa on tarpeen korjata esimerkiksi seuraavasti: "Mitä edellä tässä momentissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunnan kuntiin."

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

- että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,*
- 5. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan Helsingin kaupunkiin kohdistuvan valtion ohjauksen rajaamisesta ja alueselvitysmenettelyn poissulkemisesta tekemät valtiosääntö-oikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon,
  - 6. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan kunnan omaisuusjärjestelyjen korvaamiseen ja sopimusten mitättömyyteen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon,
  - 20. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan tietojen saamista ja luovuttamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon;

*että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen antamiseksi ja*

*että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp

Helsingissä 21.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ari Torniainen kesk  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäin sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala